

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**



**TESIS DOCTORAL**

**Los sistemas políticos y su influencia en la descentralización política de  
América Latina (1994-2015): el caso Chile, Colombia y Perú**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Osvaldo Enrique Henríquez Opazo**

**Directores**

**Ismael Crespo Martínez  
Jaime Fierro**

**Madrid, 2018**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

PROBLEMAS CONTEMPORÁNEOS EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Tesis Doctoral

LOS SISTEMAS POLITICOS Y SU INFLUENCIA EN LA DESCENTRALIZACIÓN  
POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA (1994 – 2015): EL CASO CHILE, COLOMBIA  
Y PERÚ

**OSVALDO ENRIQUE HENRIQUEZ OPAZO**

Directores de la Tesis

**DR. ISMAEL CRESPO MARTINEZ**  
**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
**DR. JAIME FIERRO**  
**UNIVERSIDAD DE CHILE**

Madrid, 2016



## **Agradecimientos**

*A mi esposa Griselda, a Jaime y Felipe*



## INDICE

<b>ABSTRACT</b> .....	<b>17</b>
<b>RESUMEN</b> .....	<b>23</b>
<b>I.- CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>29</b>
1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA .....	29
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN .....	38
3. NOVEDAD Y RELEVANCIA.....	38
4. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CAPÍTULOS .....	39
<b>II.- CAPÍTULO 2: OBJETIVOS E HIPÓTESIS</b> .....	<b>41</b>
1. OBJETIVOS .....	41
A.- <i>Objetivo General</i> .....	41
B.- <i>Objetivos Específicos</i> .....	41
2. HIPÓTESIS.....	42
A.- <i>Hipótesis Generales</i> .....	42
B.- <i>Hipótesis Específicas</i> .....	42
<b>III.- CAPÍTULO 3: LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA TEORÍA DEL ESTADO</b> .....	<b>43</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	43
2. LOS ORÍGENES DEL ESTADO .....	44
3. TEORÍAS DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN.....	47
A.- <i>Teorías Generales del Estado</i> .....	48
B.- <i>Teorías Particulares</i> .....	51
C.- <i>El Poder del Estado</i> .....	62
D.- <i>La Descentralización</i> .....	66
4. RESUMEN .....	77
<b>IV.- CAPÍTULO 4: SISTEMA POLÍTICO, REGÍMENES POLÍTICOS Y SISTEMAS ECONÓMICOS</b> .....	<b>81</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	81

2. SISTEMAS POLÍTICOS .....	82
3. REGÍMENES POLÍTICOS .....	83
A.- <i>Regímenes Democráticos</i> .....	83
B.- <i>Los Regímenes Autoritarios o Autocráticos</i> .....	88
4. MEDICIÓN DE LA DEMOCRACIA.....	91
A.- <i>Metodología: Índice de Libertad en el Mundo, Freedom House</i> .....	94
5. SISTEMA ECONÓMICO .....	94
A.- <i>El Sistema de Economía Socialista</i> .....	95
B.- <i>El Sistema de Economía Liberal</i> .....	97
6. MEDICIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA .....	104
A.- <i>Metodología: Índice de Libertad Económica, Heritage Foundation</i> .....	106
7. ESTRATIFICACIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS .....	107
A.- <i>Régimen de Democracia Plena con Sistema Económico Neoliberal</i> .....	109
B.- <i>Régimen de Democracia Plena con Sistema Económico No-Neoliberal</i> ....	109
C.- <i>Régimen de Democracia Electoral con Sistema Económico No Neoliberal</i> .....	110
D.- <i>Régimen de Democracia Electoral con Sistema Económico Neoliberal</i> ....	110
8. RESUMEN .....	112
<b>V.- CAPÍTULO 5: METODOLOGÍA .....</b>	<b>115</b>
1. ENFOQUE METODOLÓGICO .....	115
2. FASE CUANTITATIVA .....	117
A.- <i>Estudio de Área</i> .....	117
B.- <i>Definición y Operacionalización de Variables</i> .....	119
C.- <i>Registro de la Información</i> .....	132
D.- <i>Técnicas de Análisis de Datos</i> .....	134
3. FASE CUALITATIVA .....	140
A.- <i>Estudio de Casos</i> .....	140
B.- <i>Selección de los Casos</i> .....	141
C.- <i>Análisis Institucional a Partir de las Constituciones</i> .....	142
<b>VI.- CAPÍTULO 6: ANÁLISIS EMPÍRICO UNIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16) .....</b>	<b>145</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	145

2. ANÁLISIS EMPÍRICO UNIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16) .....	146
A.- <i>Análisis Univariado</i> .....	148
3.- PRINCIPALES RESULTADOS .....	211
<b>VII CAPÍTULO 7: ANÁLISIS BIVARIADO Y MULTIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16) .....</b>	<b>213</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	213
2. ANÁLISIS BIVARIADO .....	213
A.- <i>Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Político</i> .....	213
B.- <i>Análisis: Descentralización Política ↔ Régimen Político</i> .....	214
C.- <i>Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico</i> .....	218
D.- <i>Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico Neoliberal (SE_NEO)</i> .....	220
E.- <i>Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico Liberal</i> .....	222
3. ANÁLISIS MULTIVARIADO CORRELACIONAL EXPLICATIVO .....	225
A.- <i>Modelo General</i> .....	225
B.- <i>Modelo General y Categorías de Sistemas Políticos</i> .....	227
C.- <i>Segundo Modelo General</i> .....	230
D.- <i>Segundo Modelo General Modificado</i> .....	233
4. ANÁLISIS CAUSAL EXPLICATIVO .....	242
A.- <i>Análisis de Panel de Datos y Efecto Fijo</i> .....	242
5. PRINCIPALES RESULTADOS.....	248
<b>VIII.- CAPÍTULO 8: ANÁLISIS CUALITATIVO PARA CHILE, COLOMBIA Y PERÚ .....</b>	<b>251</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	251
2. HISTORIA Y CARACTERIZACIÓN .....	252
A.- <i>Chile y su Contexto Histórico</i> .....	252
B.- <i>Colombia y su Contexto Histórico</i> .....	253
C.- <i>Perú y su Contexto Histórico</i> .....	255
D.- <i>Un Enfoque Comparado (influencia sobre los países)</i> .....	257
3.- EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL .....	258
A.- <i>Siglo XIX</i> .....	258



<i>B.- Siglo XX</i> .....	272
4. COMPARACIÓN CHILE, COLOMBIA Y PERÚ PARA TRES VARIABLES, 1994-2015 .	283
5.- ANÁLISIS HAYEKIANO.....	289
6.- ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL PERIODO 1994-2015 .....	295
<i>A.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1980: Chile</i> .....	296
<i>B.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1991: Colombia</i> .....	301
<i>C.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1993: Perú</i> .....	306
7. PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO .....	310
<b>IX.- CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES</b> .....	<b>313</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>317</b>
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	317
<b>ANEXOS</b> .....	<b>325</b>
ANEXO 1: POBLACIÓN AMERICA LATINA 1994 - 2015.....	326
ANEXO 2 PRODUCTO INTERMO BRUTO AMERICA LATINA 1994 - 2015	327
ANEXO 3. FILE DO_STATA 14 .....	329

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Categorías de la persona jurídica de derecho público .....	73
Tabla 2. Categorías del tipo de contrato o pacto social .....	75
Tabla 3. Categorías para la estructura del patrimonio .....	76
Tabla 4. Categorías, componentes y nivel de descentralización política.....	77
Tabla 5. Comparación de categorías de democracia Freedom House-Robert Dahl ..	93
Tabla 6. Comparación de Categorías Consenso de Washington y Heritage Foundation .....	106
Tabla 7. Categoría general del sistema político .....	107
Tabla 8. Categoría particular del sistema político .....	108
Tabla 9. Categoría particular del sistema político .....	108
Tabla 10. Categorías de los sistemas políticos para el año 2010.....	111
Tabla 11. Categorías de los sistemas políticos .....	111
Tabla 12. Características básicas de los países de América Latina .....	118
Tabla 13. Índice de descentralización política.....	120
Tabla 14. Categoría y grado de descentralización política .....	121
Tabla 15. Descentralización política: valores de cada una de las dimensiones por país para el periodo 1994-2015 .....	123
Tabla 16. Operacionalización de los derechos políticos.....	126
Tabla 17. Categorización de los derechos políticos.....	127
Tabla 18. Índice de libertad comercial.....	129
Tabla 19. Índice de libertad económica (ILE) .....	130
Tabla 20. Categorías del sistema político .....	131
Tabla 21. Casos y observaciones .....	133
Tabla 22. Relación de variables .....	135
Tabla 23. Modelo de regresión lineal múltiple .....	136
Tabla 24. Descripción de subgrupos .....	138
Tabla 25. Constituciones y sus reformas .....	143
Tabla 26. Países de América Latina (16) considerados en la muestra.....	146
Tabla 27. Categorías del sistema político .....	148
Tabla 28. Categorías y variables .....	149
Tabla 29. Frecuencia de observaciones de la variable sistema político.....	149

Tabla 30. Parámetros de tendencia central .....	150
Tabla 31. Parámetros de las medidas de dispersión del sistema político .....	152
Tabla 32. Observaciones de la variable sistema político para América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	154
Tabla 33. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico (SE).....	155
Tabla 34. Parámetros de tendencia central de la variable sistema económico .....	156
Tabla 35. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico .....	157
Tabla 36. Observaciones de la variable sistema económico (SE) para América Latina (16) en el periodo 1995-2015.....	160
Tabla 37. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico neoliberal (SE_NEO).....	161
Tabla 38. Parámetros de tendencia central de la variable sistema económico neoliberal (SE_NEO).....	162
Tabla 39. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico neoliberal (SE_NEO).....	163
Tabla 40. Observaciones de la variable sistema económico neoliberal (SE_NEO) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015.....	169
Tabla 41. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico liberal clásico (SE_LIB).....	170
Tabla 42. Parámetros de la tendencia central de la variable sistema económico liberal clásico (SE_LIB).....	171
Tabla 43. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico liberal .....	172
Tabla 44. Observaciones de la variable sistema económico liberal (SE_LIB) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015.....	179
Tabla 45. Frecuencia de observaciones de la variable régimen político .....	180
Tabla 46. Parámetros de tendencia central de la variable régimen político .....	181
Tabla 47. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable régimen político.....	182
Tabla 48. Observaciones de la variable régimen político (RP) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015.....	185
Tabla 49. Componente y grado de descentralización política de Argentina .....	187
Tabla 50. Componente y grado de descentralización política de Bolivia.....	188
Tabla 51. Componente y grado de descentralización política de Brasil .....	189

Tabla 52. Componente y grado de descentralización política de Chile.....	190
Tabla 53. Componente y grado de descentralización política de Colombia.....	191
Tabla 54. Componente y grado de descentralización política de Costa Rica.....	192
Tabla 55. Componente y grado de descentralización política de Ecuador .....	194
Tabla 56. Componente y grado de descentralización política de El Salvador.....	195
Tabla 57. Componente y grado de descentralización política de Guatemala .....	196
Tabla 58. Componente y grado de descentralización política de Honduras .....	197
Tabla 59. Componente y grado de descentralización política de México .....	198
Tabla 60. Componente y grado de descentralización política de Nicaragua .....	199
Tabla 61. Componente y grado de descentralización política de Panamá.....	200
Tabla 62. Componente y grado de descentralización política de Paraguay.....	201
Tabla 63. Componente y grado de descentralización política de Perú .....	202
Tabla 64. Componente y grado de descentralización política de Uruguay .....	203
Tabla 65. Observaciones de la variable descentralización política (DP) para América Latina (16) en el periodo de 1994-2015.....	204
Tabla 66. Frecuencia de observaciones de la variable descentralización política (DP) .....	205
Tabla 67. Frecuencia de observaciones de las variables descentralización política baja y alta .....	206
Tabla 68. Parámetros de tendencia central de la variable descentralización política .....	207
Tabla 69. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable descentralización política .....	207
Tabla 70. Categorización de la variable descentralización política para los años 1994 y 2015 .....	210
Tabla 71. Parámetros del modelo bivariado descentralización política vs. régimen político .....	215
Tabla 72. Categorización de los países según descentralización política vs. régimen político .....	217
Tabla 73. Parámetros del Modelo Bivariado Descentralización Política v/s Sistema Económico .....	218
Tabla 74. Parámetros del modelo bivariado descentralización política vs. SE neoliberal .....	220

Tabla 75. Categorización de los países según descentralización política vs. SE neoliberal .....	222
Tabla 76. Categorización de los países según descentralización política vs. SE liberal .....	223
Tabla 77. Categorización de los países según descentralización política vs. SE liberal .....	224
Tabla 78. Parámetros de regresión lineal del modelo general 1 .....	226
Tabla 79. Parámetros de regresión lineal para la categoría sistemas políticos .....	229
Tabla 80. Parámetros de regresión lineal del modelo general 2 .....	232
Tabla 81. Parámetros de regresión lineal del modelo general 2 modificado .....	234
Tabla 82. Parámetros de regresión lineal incorporada la variable de control .....	236
Tabla 83. Parámetros de regresión lineal para sistemas políticos y variable de control .....	237
Tabla 84. Parámetros de regresión lineal para las variables SE, RP y variable de control .....	238
Tabla 85. <i>Parámetros de la Regresión Lineal Incorpora Variables de Control (POB y PIB)</i> .....	239
Tabla 86. <i>Parámetros de la Regresión Lineal Sistemas Políticos y Variables de Control</i> .....	240
Tabla 87. Parámetros de la Regresión Lineal Variables SE, RP y Variables de Control .....	241
Tabla 88. <i>Parámetros A. Panel de Datos y Efecto Fijo Modelo General</i> .....	244
Tabla 89. <i>Parámetros A. Panel de Datos y Efecto Fijo para SE, RP [1,0] SE x RP y POB</i> .....	247
Tabla 90. Componentes y grado de descentralización política en Chile durante el siglo XIX, por constitución política .....	261
Tabla 91. Estructuras institucionales de Chile en el siglo XIX .....	262
Tabla 92. Componentes y grado de descentralización política en Colombia durante el siglo XIX, por constitución política .....	266
Tabla 93. Estructuras institucionales de Colombia en el siglo XIX .....	267
Tabla 94. Componentes y grado de descentralización política en Perú durante el siglo XIX, por constitución política .....	270
Tabla 95. Estructuras institucionales de Perú en el siglo XIX .....	271

Tabla 96. Componentes y grado de descentralización política en Chile durante el siglo XX, por constitución política .....	273
Tabla 97. Estructuras institucionales de Chile en el siglo XX.....	274
Tabla 98. Componentes y grado de descentralización política en Colombia durante el siglo XX, por constitución política .....	277
Tabla 99. Estructuras institucionales de Colombia en el siglo XX .....	278
Tabla 100. Componentes y grado de descentralización política en Perú durante el siglo XX, por constitución política .....	280
Tabla 101. Estructuras institucionales de Perú en el siglo XX.....	281
Tabla 102. Descripción estadística de Chile, 1994-2015.....	283
Tabla 103. Descripción estadística de Colombia, 1994-2015 .....	284
Tabla 104. Descripción estadística de Perú, 1994-2015 .....	284
Tabla 105. Descripción estadística de Chile, Colombia y Perú, 1994-2015 .....	288

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable sistema político en el periodo 1994-2015 .....	150
Gráfico 2. Dispersión de la variable sistema político en el periodo 1994-2015 .....	153
Gráfico 3. Distribución transversal de la variable sistema político al año 2015 .....	153
Gráfico 4. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable sistema económico en el periodo 1994-2015.....	156
Gráfico 5. Dispersión de la variable sistema económico para América Latina (16) en el periodo 1994-2015. ....	158
Gráfico 6. Distribución de la frecuencia de observaciones de la variable sistema económico neoliberal en el periodo 1994-2015.....	162
Gráfico 7. Dispersión de la variable sistema económico neoliberal para América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	164
Gráfico 8. La variable sistema económico y la heterogeneidad de las medias entre los países del área de América Latina (16).....	165
Gráfico 9. Heterogeneidad de las medias de los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	165

Gráfico 10. Distribución transversal de la variable sistema económico neoliberal de América Latina (16) al año 2015 .....	166
Gráfico 11. Distribución de la variable sistema económico neoliberal de los países de América Latina (16), para los años 1994 y 2015 .....	167
Gráfico 12. Distribución de las observaciones para la variable sistema económico neoliberal, descontada la variable libertad de comercio, por país (1994-2015) .....	168
Gráfico 13. Distribución de frecuencia de la variable sistema económico liberal clásico (SE_LIB).....	171
Gráfico 14. Distribución de observaciones de la variable sistema económico liberal (SE_LIB) para el conjunto de países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	173
Gráfico 15. Variable Liberal Clásico y la Heterogeneidad de las medias entre los países de América Latina (16) .....	174
Gráfico 16. Heterogeneidad de las medias de los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	175
Gráfico 17. Distribución transversal de la variable sistema económico liberal en los países América Latina (16), al año 2015 .....	176
Gráfico 18. Distribución de la variable sistema económico liberal de los países de América Latina (16), para 1994 y 2015 .....	177
Gráfico 19. Distribución de las observaciones para la variable sistema económico liberal por país de América Latina (16) en el periodo 1994-2015.....	178
Gráfico 20. Distribución de frecuencia de las observaciones de la variable régimen político .....	181
Gráfico 21. Distribución de observaciones de la variable régimen político para los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015 .....	183
Gráfico 22. Distribución transversal de la variable régimen político para los países de América Latina (16), al año 2015 .....	184
Gráfico 23. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable descentralización política.....	206
Gráfico 24. Dispersión de observaciones de la variable descentralización política	208
Gráfico 25. Distribución transversal de observaciones de la variable descentralización política.....	209
Gráfico 26. Representación de la dispersión de las n=352 observaciones para la variable independiente descentralización política cuyos datos se han obtenido de la	

tabla 65 y la variable independiente sistema político de los datos obtenidos de la tabla 32, el gráfico se ha elaborado con el generador de gráfico de STATA 14 .....	214
Gráfico 27. Representación de la dispersión de las n=352 observaciones para la variable independiente descentralización política y la variable independiente régimen político .....	216
Gráfico 28. Representación de la ubicación de los países en función de los pares ordenados conformados por la variable descentralización política y régimen político .....	217
Gráfico 29. Representación de la correlación entre las variables Descentralización Política obtenidos de los datos contenidos en la tabla 65 y la variable sistema económico cuyos datos están contenidos en la tabla 36 .....	219
Gráfico 30. Representación de la correlación entre las variables descentralización política y sistema económico .....	221
Gráfico 31. Representación de la correlación entre las variables descentralización política y sistema económico liberal.....	223
Gráfico 32. Comportamiento de la descentralización política en Chile durante el siglo XIX, según las constituciones políticas .....	260
Gráfico 33. Comportamiento de la descentralización política en Colombia durante el siglo XIX, según las constituciones políticas .....	265
Gráfico 34. Comportamiento de la descentralización política en Perú durante el siglo XIX, según las constituciones políticas .....	269
Gráfico 35. Comportamiento de la descentralización política en Chile durante el siglo XX, según las constituciones políticas .....	273
Gráfico 36. Comportamiento de la descentralización política en Colombia durante el siglo XX, según las constituciones políticas.....	276
Gráfico 37. Comportamiento de la descentralización política en Perú durante el siglo XX, según las constituciones políticas .....	280



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tratamiento de las variables .....	147
Figura 2. Descentralización política en Chile (1818-1994), Colombia (1821-1991) y Perú (1818-1994) .....	282
Figura 3. Desplazamiento del régimen político y el sistema económico neoliberal para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015 .....	285
Figura 4. Desplazamiento de la descentralización política y el sistema económico neoliberal para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015 .....	286
Figura 5. Desplazamiento de la descentralización política y el régimen político para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015 .....	287
Figura 6. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Chile, 1980-2015 .....	299
Figura 7. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Colombia, 1991-2015 .....	303
Figura 8. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Perú, 1993-2015 .....	308

## ABSTRACT

Since the mid-eighties more than sixty governments, mostly developing countries, have experienced some form of decentralization. A phenomenon that has also occurred in Latin America with certain distinctive and shared characteristics in the countries of the region, especially in the cases of Chile, Colombia and Peru. Recent studies on political decentralization in Latin American countries have tended to examine it as a modernization strategy to improve State efficiency within the framework of the process of democratization and economic restructuring, paying little or no attention to political decentralization as a dependent variable and the to the factors that determine the degree of decentralization of a country, including the political system. In this sense, the present research seeks to contribute to cover part of this gap on the basis of two fundamental questions:

- (1) Does the "political system" affect the degree of "political decentralization" in all Latin American countries during the period 1994 - 2015? And, in particular.
- (2) How has the relationship between the "economic system" and the "political decentralization" in the constitutional designs of Chile, Colombia and Peru? In order to answer both questions, a case study (Chile, Colombia and Peru) is carried out in a mixed methodological strategy with a first quantitative phase followed by a second qualitative phase.

This research tries to account for the historical context in which the concept of decentralization arises and to show how it has been indissolubly associated to that of the State and to the distribution of territorial power. For this purpose, we review the different definitions that have been developed over time on State, such as sociological and legal theory, also addressing some particular theories, such as theocratic, contractualist and Marxist theory, as well as the way in which they conceive the concept of decentralization. This brief review allows us to observe differences regarding the meaning and use of the concept in question, and attempts to demonstrate it as a structuring element of the distribution of state power.

In order to support the theoretical framework, we give a brief description of the origin and historical development of the concept of State, and the definitions proposed by classical authors, including Niccolò Machiavelli, Jean Bodino, and John Locke and with special attention to the relationship they establish between the concept of State

and political decentralization. The theocratic theory, which constitutes the basis of absolutism and whose main postulate is the divine nature of the rulers, is considered as the basis of a model of centralization. Likewise, experiences of decentralized organization are described, such as the *Commune* de Paris (1871), which in the Marxist theory represents the example of the State model. In this sense, the relationship between the contractualist theories of Thomas Hobbes, John Locke and Jean Jacques Rousseau, is investigated, allowing to reveal common points between the relation of State and the degree of decentralization. A review is also made of some authors who have proposed definitions of the concept of decentralization, reflecting the trend of the concept in recent years. For that, authors such as Dennis Rondinelli (1983), Renate Mayntz (1985) and Tulia Falletti (2010) were considered.

From the result of the analysis of the theoretical framework it is inferred that among the political institutions of a country that structure the territorial power, is the political decentralization, whose form and organization are consecrated mainly in the political constitutions of the different countries considered in the study. The theoretical discussion we presented was based around two interpretive currents of decentralization. The first, and most developed, refers to decentralization as a function of the organization of the government and of public administration. The second, which we follow in this work, considers decentralization as an organization of power relations between the State and a political community other than the national political community. In this way, political decentralization constitutes the territorial expression of a political government, where relations are established between territorial units and political communities other than the national one with the capacity to sustain itself over time.

Based on the revision of the theoretical framework, an operational definition is proposed for political decentralization. This allows to go forward in the development of the research work, which proposes that the degree of political decentralization will be determined by the distribution of territorial power of the State, which means that will be defined by the interaction between the elements that make up the political system. Therefore, the basic components of a political system are identified, showing that this is the result of the relationship between political regime and economic system (Duverger, 1955). Then, the political system is the general picture in which the various elements intervene in a reciprocal relationship. In this way, it is considered that the

political institutions, at the same time, are the integral parts of a political subsystem denominated political regime, between which describes the elements that form both democracy and authoritarianism. In the same way, the models of the socialist and liberal type are described in the economic model.

In the revision and description of the political regime, concepts expressed by classic authors such as N. Bobbio, R. Dahl, G. Sartori, G. Burdeau, F. Hayek and Von Mises are discussed in order to deepen the concepts of democracy and authoritarianism, and make the final distinction between limited or electoral democracy and substantive or liberal democracy. for the entire period of analysis, the operationalization of the concept of the degree of democracy will be based on the methodology developed and implemented by Freedom House (2016). In the same way, we will deepen into the description of economic systems, which will allow us to characterize the analysis variables, mainly those related to the distinction between classical liberalism and neoliberalism, for this, it is used the methodology developed by the Heritage Foundation (2016). As a result of the interrelation different political systems emerge that we call: a) classic liberal democracy; b) neoliberal democracy; c) classical liberal electoral democracy and; d) neoliberal electoral democracy.

Once established the theoretical framework and the proposal for the operationalization of the different variables, the empirical analysis is performed, which contrasts the set of hypotheses proposed in chapter 2, based on the methodological strategy of chapter 5, through a statistical toolkit. In this context, descriptive statistics are applied in a univariate analysis, to show the behavior and description of each of the variables, being essential for the advance towards a more finished knowledge of the interaction between them, which is performed through a correlation analysis, scatter plots and time series by cross-sectional and longitudinal analysis. In order to finish the work, a bivariate and multivariate analysis is presented, which aims to identify, through linear regression tools, a model that allows to provide evidence and explain the investigated phenomenon, in addition to being significant to show the relationship between the political system or its components and political decentralization in the countries of continental Latin America.

Univariate analysis will be performed on the basis of descriptive statistics. It is proposed to collect information for the different analysis variables, among them the economic system variable, whose data series from 1994 to 2015 are obtained from the

Heritage Foundation index of economic freedom index. The political regime variable, is obtained from the freedom in the world index of the Freedom House database. The characterization of each of the variables allows advancing in the identification of negative or positive relationships between the explanatory variables and the dependent variable through showing its correlation in the multivariate quantitative analysis that begins with a bivariate analysis of the relationships between the independent variables and the variable political decentralization. As a way of completing the analysis and as indicated in the proposed methodology, based on ordinary least squares methods, we sought to determine if there is a relationship between the variables, in order to test the previously defined hypotheses, proposing the assumption of homogeneity between the data and the independence of each of the observations. In addition, the hypotheses were tested considering the countries as units of analysis, in order to observe the existence of causality between political decentralization and the political system, and verify the existence of a relationship between political decentralization and the increase of neoliberal characteristics of the economic system, using the technique of data panel and fixed effect.

When applying the technique of data panel analysis and fixed effect, it is shown that the economic system and political regime variables have a statistically significant impact on political decentralization, which ratified the two specific hypotheses of the present investigation. That is to say, as the political regime assumes full democracy, the degree of political decentralization increases; And, as system "economic system" assumes neoliberal characteristics, the degree of political decentralization decreases. Such results suggest that the negative effect of the economic system on political decentralization is slowed down by the interaction effect of the political regime (full democracy) and the economic system, which would allow us to prove – at the same time - the general hypothesis, that is, that the degree of political decentralization for all Latin American countries during the period 1994 - 2015 would be determined by the political system.

Complementarily to this research, the emphasis may also be placed on the design of political institutions, in their history, their development, their results, among other aspects. In this case, the comparison between the cases of Chile, Colombia and Peru has the purpose of contrasting the common and dissimilar units of analysis of the constitutional and complementary norms of the three countries. The final chapter

proposes a revision of the institutions, designed and modified since Independence in the early 1800 to the present day, reflect the territorial division of power, that is, political decentralization, during the historical period considered in the study.

Finally, in the case of Chile, the Political Constitution of 1980 will be analyzed; In the case of Colombia, the Political Constitution of 1991, and in the case of Peru, the Political Constitution of 1993. The review will consider the approaches of F. Hayek. The qualitative analysis leads us to deepen the study of the area focused mainly in these cases, to obtain the maximum of similarities and to eliminate some variables that could be of context and to influence in the model of political decentralization. Among them, we can find the cultural and idiomatic base, the influences of the Catholic Church, the political predominance, the states of war or conflict, and the geography. Through a review of the historical, descriptive and constitutional process, we show that Chile, Colombia and Peru have been constituted under similar patterns and that, even so, their results are dissimilar. In this sense, the constitutional analysis provided evidence that there are patterns similar to those shown by the empirical analysis, that is, that there is a predominance of the economic system (economic constitution) with neoliberal characteristics in the set of the countries studied.

In particular, the comparative analysis of political constitutions according to Hayek's proposals showed that the Chilean Constitution (1980) has more incorporated the ideal neoliberal structure proposed by the author than the political Constitutions of Colombia and Peru, which would confirm the general hypothesis proposed, according to which, in a constitutional design dominated by an economic system with neoliberal characteristics, political decentralization becomes less relevant.

The analysis of the data and the results proposed by this research allows to conclude that the degree of political decentralization for the group of countries of Latin America during the period 1994 - 2015 is determined by the political system (quantitative phase) and that, in the case of Chile, unlike what happens in Colombia and Peru, the predominance of an economic system with neoliberal characteristics in its institutional design (Constitution) would explain the low political decentralization of that country.



## RESUMEN

Desde mediados de los años ochenta más de sesenta gobiernos, en su mayoría de países en desarrollo, han experimentado alguna forma de descentralización. Fenómeno que también se ha dado en América Latina con ciertas características distintivas y compartidas en los países de la región, especialmente en los casos de Chile, Colombia y Perú. Los estudios recientes sobre descentralización política en los países Latinoamericanos han tendido a examinarla como una estrategia de modernización para mejorar la eficiencia del Estado en el marco del proceso de democratización y reestructuración económica, prestando muy poca o nula atención a la descentralización política como variable dependiente y a los factores que determinan el grado de descentralización de un país, entre ellos el sistema político. En tal sentido, la presente investigación busca contribuir a cubrir parte de este vacío sobre la base de dos preguntas fundamentales: (1) ¿Incide el «sistema político» en el grado de «descentralización política» en el conjunto de países de América Latina durante el período 1994 - 2015? Y, en particular, (2) ¿Cómo ha sido la relación entre el «sistema económico» y la «descentralización política» en los diseños constitucionales de Chile, Colombia y Perú? Con la finalidad de responder ambas interrogantes, se lleva a cabo un estudio de área (conjunto de los países de América Latina) con un estudio de casos (Chile, Colombia y Perú), en una estrategia metodológica mixta con una primera fase cuantitativa seguida de una segunda fase cualitativa.

La investigación pretende dar cuenta del contexto histórico en que surge el concepto de descentralización y mostrar cómo ha estado asociado indisolublemente al del Estado y al de distribución del poder territorial. Para tal efecto, se revisan las distintas definiciones que se han desarrollado en el tiempo sobre el Estado, tales como, la teoría sociológica y jurídica, abordando también algunas teorías particulares, como la teoría teocrática, la contractualista y la marxista, así como la manera en que ellas conciben el concepto de descentralización. Esta breve revisión permite observar diferencias respecto del sentido y uso del concepto en cuestión, y se intenta demostrar como un elemento estructurante de la distribución del poder del Estado.

Para sustentar el marco teórico se expone una breve descripción del origen y desarrollo histórico del concepto de Estado, y se considera las definiciones propuestas



por autores clásicos, entre ellos a Nicolás Machiavelo, Juan Bodino, John Locke y con especial atención a la relación que ellos establecen entre el concepto de Estado y la descentralización política. Respecto de análisis de las teorías particulares se considera la teoría teocrática, que constituye la base del absolutismo y cuyo postulado principal es la naturaleza divina de los gobernantes, considerada como la base de un modelo de centralización. Asimismo, se describen experiencias de organización descentralizada, como la *Commune* de París (1871), que en la teoría marxista representa el ejemplo del modelo de Estado. En este mismo sentido, se indaga la relación entre las teorías contractualistas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau, que permita relevar puntos comunes de la relación Estado y el grado de descentralización. Se realiza también una revisión de algunos autores que han propuesto definiciones del concepto de descentralización reflejando con ello la tendencia del concepto en los últimos años, para eso, se ha considerado a autores como Dennis Rondinelli (1983), Renate Mayntz (1985) y Tulia Falletti (2010).

Del resultado del análisis del marco teórico se infiere que entre las instituciones políticas de un país que estructuran el poder territorial, se encuentra la descentralización política, cuya forma y organización se consagran mayoritariamente en las constituciones políticas de los distintos países considerados en el estudio. La discusión teórica que presentamos estuvo basada en torno a dos corrientes interpretativas de la descentralización. La primera, y más desarrollada, se refiere a la descentralización como una función de la organización del gobierno y la administración pública. La segunda, que seguimos en este trabajo, considera la descentralización como organización de las relaciones de poder entre el Estado y una comunidad política distinta a la comunidad política nacional. De este modo, la descentralización política constituye la expresión territorial de un gobierno político, donde se establecen relaciones entre unidades territoriales y comunidades políticas distintas a la nacional con capacidad de sostenerse en el tiempo.

En base a la revisión del marco teórico se propone entonces una definición operacional para la descentralización política, ello permite avanzar en el desarrollo del trabajo de investigación en el que se propone entonces que, el grado de descentralización política estará determinado por la distribución del poder territorial del Estado, lo que significa que será definida por la interacción entre los elementos que conforman el sistema político. Es por ello que, se identifica los componentes

básicos de un sistema político, mostrando que este es el resultado de la relación entre régimen político y sistema económico (Duverger, 1955). El sistema político, entonces, es el cuadro general en el cual los diversos elementos intervienen en una relación recíproca. En esta línea, se considera que las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político denominado régimen político, entre las cuales se describe los elementos que configuran tanto a una democracia como al autoritarismo recurriendo. En el mismo sentido se describen los modelos del tipo socialista y liberal en el modelo económico.

En la revisión y descripción del régimen político, se aborda conceptos enunciados por autores clásicos como N. Bobbio, R. Dahl, G. Sartori, G. Burdeau, F. Hayek y Von Mises, con el objeto de profundizar en los conceptos de democracia y autoritarismo, y realizar la distinción final entre democracia limitada o electoral y democracia sustantiva o liberal. La operacionalización del concepto del grado de democracia se basará en la metodología desarrollada e implementada por la Freedom House (2016) para todo el periodo de análisis. En el mismo sentido, profundizaremos en la descripción de los sistemas económicos, lo que permitirá caracterizar las variables de análisis, principalmente las relacionadas con la distinción entre liberalismo clásico y neoliberalismo. Para lo anterior, se utiliza la metodología desarrollada por la Heritage Foundation (2016). Como resultado de la interrelación surgen diferentes sistemas políticos que denominamos: a) democracia liberal clásica; b) democracia neoliberal; c) democracia electoral liberal clásica y d) democracia electoral neoliberal.

Establecido el marco teórico y la propuesta de operacionalización de las distintas variables se realiza el análisis empírico que contrasta el conjunto de hipótesis que se ha propuesto en el capítulo 2, sobre la base de la estrategia metodológica del capítulo 5, a través de un paquete de herramientas estadísticas. En este contexto, se aplica la estadística descriptiva en un análisis univariado, para mostrar el comportamiento y descripción de cada una de las variables, siendo esencial para el avance hacia un conocimiento más acabado de la interacción entre ellas, lo que se realiza a través de un análisis de correlación, gráficos de dispersión y serie de tiempos mediante análisis transversal y longitudinal. A objeto de finalizar el trabajo, se presenta un análisis bivariado y multivariado que tiene como objetivo identificar, mediante herramientas de regresión lineal, un modelo que permita entregar evidencia y explicar

el fenómeno investigado, además de ser significativo para mostrar la relación entre el sistema político o sus componentes y la descentralización política en los países de América Latina continental.

El análisis univariado se realizará sobre la base de una estadística descriptiva. Se propone el levantamiento de información para las distintas variables de análisis, entre ellas la variable sistema económico, cuyas series de datos desde 1994 hasta 2015 se obtienen de la base de datos del índice de libertad económica de la Heritage Foundation. La variable régimen político se obtiene de la base de datos del índice de libertad en el mundo de la Freedom House. La caracterización de cada una de las variables permite avanzar en la identificación de las relaciones negativas o positivas que hay entre las variables explicativas y la variable dependiente a través de mostrar su correlación. En el análisis cuantitativo multivariado que comienza con un análisis bivariado de las relaciones entre las variables independientes y la variable descentralización política. Como forma de completar el análisis y como se señala en la metodología propuesta, sobre la base de los métodos de mínimos cuadrados ordinarios, se buscó determinar si existe una relación entre las variables, con el fin de testear las hipótesis previamente definidas, planteando el supuesto de homogeneidad entre los datos y la independencia de cada una de las observaciones. Además, las hipótesis se testearon considerando los países como unidades de análisis, con el objeto de observar la existencia de causalidad entre la descentralización política y el sistema político, y verificar la existencia de una relación entre la descentralización política y el aumento de las características neoliberales del sistema económico, utilizando la técnica de panel de datos y efecto fijo.

Al aplicar la técnica de análisis de panel de datos y efecto fijo, se muestra que la variable sistema económico y régimen político poseen una incidencia estadísticamente significativa sobre la descentralización política, con lo cual se ratificaron las dos hipótesis específicas de la presente investigación. Es decir, a medida que el régimen político asume una democracia plena, aumenta el grado de descentralización política; y, a medida que sistema «sistema económico» asume características neoliberales, disminuye el grado de descentralización política. Tales resultados sugieren que el efecto negativo del sistema económico sobre la descentralización política es aminorado por el efecto de interacción el régimen político» (democracia plena) y el sistema económico, lo cual nos permitiría demostrar

-a su vez- la hipótesis general, esto es, que el grado de descentralización política para el conjunto de países de América Latina durante el periodo 1994 – 2015 se encontraría determinado por el sistema político.

De forma complementaria para la investigación el énfasis puede ponerse también en el ámbito diseño de las instituciones políticas, en su historia, en su desarrollo, en sus resultados, entre otros aspectos. En este caso, la comparación entre los casos de Chile, Colombia y Perú tiene el objeto de contrastar las unidades de análisis comunes y disímiles de los ordenamientos constitucionales y normas complementarias de los tres países. En el capítulo final se propone una revisión de las instituciones que, diseñadas y modificadas desde la Independencia a inicios del 1800 hasta nuestros días, reflejan la división territorial del poder, es decir, la descentralización política, durante el periodo histórico considerado en el estudio.

Finalmente, en el caso de Chile, se analizará la Constitución Política de 1980; en el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991, y en el caso de Perú, la Constitución Política de 1993. La revisión considerará los planteamientos de F. Hayek. El análisis cualitativo nos lleva a profundizar es estudio de área enfocado principalmente en estos casos, para obtener el máximo de similitudes y eliminar algunas variables que pudieran ser de contexto e influir en el modelo de descentralización política. Entre ellas, podemos encontrar la base cultural e idiomática, las influencias de la Iglesia católica, la predominancia política, los estados de guerra o conflicto y la geografía. A través de una revisión del proceso histórico, descriptivo y constitucional, mostramos que tanto Chile como Colombia y Perú han sido constituidos bajo patrones similares y que, aun así, sus resultados son disímiles. En este sentido, el análisis constitucional entregó evidencia de que existen patrones similares a los que mostró el análisis empírico, esto es, que hay un predominio del sistema económico (constitución económica) con características neoliberales en el conjunto de los países estudiados. Y, en particular, el análisis comparado de las constituciones políticas en función de los planteamientos de Hayek mostró que la Constitución Política de Chile (1980) tiene más incorporada la estructura neoliberal ideal que propone el autor que las constituciones políticas de Colombia y Perú, lo que permitiría confirmar la hipótesis general propuesta, según la cual, en un diseño constitucional en el que predomina un sistema económico de características neoliberales, la descentralización política cobra menor relevancia.

El análisis de los datos y el resultado propuesto por la investigación permite concluir que el grado de descentralización política para el conjunto de países de América Latina durante el periodo 1994 – 2015 se encuentra determinado por el sistema político (fase cuantitativa) y que, en el caso de Chile, a diferencia de lo que ocurre en Colombia y Perú, el predominio de un sistema económico de características neoliberales en su diseño institucional (Constitución) explicaría la baja descentralización política de ese país.

## I.- CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

### 1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Desde mediados de los años ochenta, más de sesenta gobiernos del mundo, en su mayoría de países en desarrollo, han experimentado alguna forma de descentralización política (Crook y Manor, 2000). En América Latina, este fenómeno se ha dado, sobre todo, producto de los cambios institucionales motivados por la crisis de la deuda externa, la aplicación de reformas de tipo neoliberal y el desarrollo de procesos de democratización. Por este motivo, al menos en la región, la descentralización se asocia con procesos de liberalización económica y política. El *Informe de desarrollo humano* (2010) señala que al año 2009, de un total de 120 países en el mundo, 95 (cerca del 80 %) contaban con gobiernos locales en los que, por lo menos, se elegía la asamblea legislativa. De estos, la mitad elegía el poder ejecutivo y legislativo (pag. 78). En materia de descentralización fiscal, según el IDDM<sup>1</sup>, en promedio en América Latina se ha pasado del 11 % del gasto público local en la década del ochenta al 19 % respecto del nacional en el año 2005.

El proceso en cada país ha sido distinto y ha revestido variadas características. De acuerdo con Rondinelli (1983), algunos gobiernos se desprendieron de la responsabilidad de funciones hacia el sector privado o voluntariados, distinción que ha sido resaltada de forma crítica por Coraggio (1994): «La descentralización que se está dando realmente en los países de Latinoamérica no es solamente intraestatal, sino que también es una descentralización del poder del Estado hacia el mercado y los grupos económicos». Si nos fijamos en los procesos de liberalización política en América Latina, vemos que esta habría significado cambios en el sistema económico: «El sistema económico es, pues, un proceso institucionalizado» (Polanyi, 1976, pag. 5). En lugar de que la economía se vea determinada por las relaciones sociales, son las relaciones sociales las que se ven definidas en el interior del sistema económico (Polanyi, 2007, pag. 106-107).

---

<sup>1</sup> El *Primer informe global sobre la descentralización y la democracia local en el mundo* (2007) fue realizado por una red de expertos universitarios de todos los continentes, constituida bajo la responsabilidad científica del Grupo de Investigación sobre Administración Local (Groupement de Recherches Sur l'Administration locale en Europe-GRALE).

Para otros autores, la descentralización en América Latina obedece, al menos en parte, a la liberalización política, lo cual quiere decir que dicha descentralización se produce en un contexto de cambio en el «sistema político», entendiendo el sistema político como «aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad» (Easton, 2007, pag. 224).

Ahora bien, si los sistemas políticos afectan tanto a las instituciones como a la organización del Estado, existiría un grado de interdependencia entre el «sistema económico» y el «régimen político». En el ámbito del sistema económico se podrían observar las instituciones, o diseños institucionales, que limitarían el accionar del mercado, dado que dichas instituciones:

Dictan los márgenes conforme operan las organizaciones y, por consiguiente, hacen inteligible la relación interna entre las reglas del juego y la conducta de los actores. Si las organizaciones —firmas, sindicatos, grupos de agricultores, partidos políticos y comités del Congreso, por nombrar algunos— dedican sus esfuerzos a alguna actividad improductiva, las limitaciones institucionales han proporcionado la estructura del incentivo para tal actividad (North, 2006, pag. 143).

En tal sentido, North (2006) indica que «los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de liquidaciones de la actividad político-económica que no alientan la actividad productiva, o las economías socialistas apenas empiezan a apreciar que el marco institucional subyacente es la fuente de su bajo desempeño». Así, los especialistas sostienen que no solo se debe considerar el marco institucional general que ha sido responsable del crecimiento de la economía, sino también las consecuencias de los cambios marginales que están en marcha, ya sea en la estructura de los impuestos, de las regulaciones, de las decisiones judiciales o del derecho escrito, pues estos afectan a la política de la empresa, a los sindicatos y a otras organizaciones, y determinan aspectos específicos del desempeño económico. Sin embargo, North afirma que esta percepción no ha derivado en que el análisis se centre en la teoría económica del modelamiento del proceso político-económico que producen estos resultados (pag. 144).

Este déficit institucional se puede entender de acuerdo con el *Informe de desarrollo humano* (2010), según el cual no toda descentralización es eficaz o transformadora. El impacto en el desarrollo humano dependerá del contexto social y político local, y de las condiciones del país, especialmente de sus instituciones y su capacidad administrativa, y de las causas y los patrones de la desigualdad y la pobreza. Un ejemplo es el caso de Bolivia, donde, con posterioridad a las reformas del año 1994, la descentralización ha tenido impactos positivos. En efecto, si comparamos el PIB, vemos que en 1995 llegó a los 5,98 mil millones de dólares, mientras que en el año 2013 alcanzó los 20 600 millones (Banco Mundial, 2016).

Según Von Haldenwang (1990), en el marco del sistema económico liberal, la descentralización plantea:

La limitación de las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando de esta manera el presupuesto del Estado y liberando las fuerzas del mercado mediante: a) la privatización de funciones públicas, competencias administrativas o medios de producción (privatización); b) la desregulación legal o política de mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan (desregulación) (pag. 62).

Esta idea está muy identificada con la propuesta de Williamson (1989), respecto de la desregulación de la economía y las relaciones económicas globales conocida como “Consenso de Washington” que sientan las bases del modelo neo-liberal.

En América Latina, se puede observar que, entre los años 2007 y 2010, valoración del régimen democrático tuvo un aumento sostenido, incrementándose en cinco puntos porcentuales y avanzando de un 54 % de apoyo a un 61 % en el último año de medición. Otro antecedente relevante es que, al año 2010, el índice de democracia<sup>2</sup> para la región registra un 22 % de baja legitimidad, un 46 % de

---

<sup>2</sup> El índice de democracia de Latinobarómetro se construye sobre la base de una encuesta que contempla tres alternativas, correspondientes a tres categorías: alta, mediana y baja, que indican un alto, medio y bajo nivel de legitimidad de la democracia. La categoría alta implica que las personas no solo apoyan la democracia, sino que piensan que no puede dejar de tener partidos y congresos como elementos esenciales. Por contraste, las personas que le otorgan baja legitimidad a la democracia, ya sea no la apoyan, no consideran ni los partidos ni el congreso como indispensables para ella.



legitimidad media y un 32 % de legitimidad alta. Esta misma percepción subjetiva se puede observar respecto de la economía, pues la creencia de que la economía de mercado «es el único sistema para que el país pueda llegar a ser desarrollado» experimentó un aumento significativo en 2010 en América Latina, al pasar de un 47 % a un 58 %. En todos los países de la región, por lo menos el 50 % de la población comparte tal creencia (Latinobarómetro, 2010).

En el contexto de la presente investigación, es posible constatar algunas similitudes y diferencias en las experiencias de descentralización política de Colombia, Chile y Perú. En el primer país, en tanto, el presidente Virgilio Barco (1986-1990) continuó con el proceso de ajuste de la estructura económica promovido por el FMI, en un contexto de recrudecimiento de la insurgencia de los grupos armados. Sin embargo, cambió la orientación centralista y presidencialista de su predecesor por una descentralización profunda, democratizando en primera instancia los municipios. En 1991, se celebra la Asamblea Constituyente que da origen a la Constitución de 1991, en la que se eleva a rango constitucional el modelo de Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. En su plan nacional, el presidente Cesar Gaviria (1990 – 1994) incorpora la descentralización como una forma de reorganización administrativa, promoviendo la elección de los gobernadores en el nivel departamental. Los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y Alberto Pastrana (1998-2002), principalmente asociados con la crisis financiera, disminuyen las competencias fiscales. En tanto, el de Álvaro Uribe (2002-2006/2006-2010), caracterizado por aumentar el control del Estado respecto de las transferencias financieras, concentra la capacidad de decisión en el gobierno central.

En Chile, los cuatro gobiernos de la Concertación (Patricio Aylwin (1990 - 1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000 – 20006) y Michelle Bachelet (2006 – 2010)) expresaron públicamente su compromiso programático con la descentralización, luego de la dictadura militar que en 1974 estableció el modelo de regionalización y estructura de gobierno desconcentrada (DL 575/1974). Aparte de las reformas a la Constitución de 1980, realizadas en 1991 y 1992, este compromiso se ha traducido en un proceso gradual y ascendente, con modificaciones más bien marginales y no de fondo (Mardones, 2006, pag. 45).

En Perú, una década antes y luego del gobierno autocrático militar (1968-1980), el proceso de descentralización se implementó en el marco de la orientación establecida por la Constitución de 1979, donde se definió el modelo de descentralización junto con un cronograma, que definió el presidente electo Fernando Belaúnde Terry (1980 – 1985). En cumplimiento de la norma constitucional, este desarrolló el Plan Nacional de Regionalización, aprobado en 1984 por el Congreso, y le dio un plazo de cuatro años al Ejecutivo para que elaborara la Ley de Bases de la Descentralización, proceso que fue continuado por el presidente Alan García Pérez (1985 – 1990), el proceso se interrumpe en el gobierno autocrático de Alberto Fujimori (1990-2000). La descentralización fue una oferta política de los candidatos en las elecciones generales de 2001 (CND<sup>3</sup>, 2006): en el periodo (2001-2006) el presidente Alejandro Toledo (2001 – 2006) promulga la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N°27783/2002), centrada en el fortalecimiento del gobierno local, y en segundo periodo del presidente Alan García (2006 – 2011), enfocada en la descentralización de las funciones del ejecutivo.

Al revisar algunos autores del siglo XX<sup>4</sup>, observamos que, a partir de la década del sesenta, la descentralización tuvo un enfoque eminentemente administrativista, centrado principalmente en la gobernanza del nivel local (municipal), con especial preocupación por la organización jurídica. Estos autores fijaban su atención en el papel de las autoridades locales o municipales, y en las relaciones entre el estamento local y el gobierno central.

Un segundo periodo comienza a principios de la década de 1980, cuando las agencias de cooperación instan a los gobiernos a tener en cuenta la estrategia de descentralización, tanto para llegar mejor a la población rural y a las poblaciones pobres de las ciudades, como para aumentar su participación en el proceso de desarrollo. En su análisis bibliográfico, Cohen y Peterson indican que, a fines de esa década, las agencias internacionales de cooperación cambian su eje y concentran el apoyo en la infraestructura y las reformas de tipo sectorial, inducidas por los programas

---

<sup>3</sup> Consejo Nacional para la Descentralización.

<sup>4</sup> La descentralización era un tema de estudio relevante antes de que Alexis de Tocqueville publicara, en 1835, su libro *Democracia en América*. Después de aquello, Pierre Joseph Proudhon publicaría en 1863 *El principio federativo*, libro en el que trata *in extenso* las cualidades de la descentralización. La descentralización también ha estado vinculada con el análisis del Estado como, por ejemplo, en la obra *Teoría general del Estado*, de Georg Jellinek, escrita en el año 1900.

de ajuste estructural. Durante la década del noventa, los estudios prácticamente se reducían a la elaboración de informes de talleres, los que se centraban en aspectos administrativos de la planificación regional y sectorial, sobre todo, en cuanto a infraestructura, salud y educación (Cohen y Peterson, 1997, pag. 3). Entre las excepciones a esta tendencia, destacan los estudios del Banco Mundial, que se enfocaron en aspectos jurídicos, financieros y administrativos de la descentralización como estrategia de desarrollo potencial, y los estudios de Naciones Unidas, que trataron de captar la experiencia de la implementación de las estrategias de descentralización en los países de desarrollo tardío (Cohen y Peterson, 1997, pag. 4).

El tercer periodo, que continúa hasta el presente, surgió en la década de 1990 y está compuesto por estudios que se centran principalmente en los aspectos políticos de la descentralización. Su objetivo es establecer si esta puede estimular la aparición de un buen gobierno y si los gobiernos subnacionales pueden disminuir los conflictos étnicos, promover las prácticas democráticas, facilitar el empoderamiento de la sociedad civil y extender los procesos de privatización de las funciones que hasta ese momento eran desarrolladas por el sector público. Durante este periodo, la solicitud de ayuda a las agencias de cooperación ha sido tanto para promover la democratización y una mejor gobernanza como para realizar estudios acerca de la estrategia de descentralización en su dimensión de promotora del desarrollo humano equitativo (Cohen y Peterson, 1997, pag. 4-5).

A continuación, revisaremos algunos de los estudios más importantes sobre descentralización realizados durante el tercer periodo, en el contexto de los países latinoamericanos.

Dougther y Harpers, en su libro *El estado de las reformas del Estado en América Latina en el año 2006*, realizan un análisis sobre la base de una comparación de las encuestas de descentralización elaboradas por el BID en 1996 y 2004 acerca de veinticinco países. En él, señalan que la transición democrática avanzó en los niveles intermedios de gobierno, pero de manera significativamente más lenta y con mayores precauciones. Según el estudio, en 2004, solo la mitad de los países que tenían gobiernos regionales habían instituido elecciones para sus jefes del poder ejecutivo, pues muchos de los países unitarios son renuentes a transferir el mismo grado de autonomía política que han dado a las municipalidades a sus gobiernos subnacionales.

Este es un fenómeno reciente en la región, estrechamente ligado a la transición general hacia regímenes democráticos.

El informe del Banco Mundial *Beyond the Center: Decentralizing the State* (1999), de Burky, Perry y Dillinger, compara ocho países latinoamericanos<sup>5</sup> y propone que la forma más útil de concebir la descentralización es entenderla como una reorganización de la gestión del sector público, en que las reglas de la burocracia jerárquica son reemplazadas por un conjunto más limitado de muchas restricciones sobre el comportamiento de los actores públicos subnacionales. La diferencia se podría describir como el paso de un sistema autoritario<sup>6</sup> a uno políticamente descentralizado<sup>7</sup>.

En el informe de Burky, Perry y Dillinger, resulta interesante el uso de la clasificación planteada por Smith (1996), quien define cuatro variables para medir el grado en que el poder está en manos de los gobiernos subnacionales: a) autonomía electoral; b) independencia de las organizaciones políticas subnacionales de las nacionales; c) descentralización del gasto, y d) responsabilidades funcionales en los principales sectores. En la misma línea de la descentralización burocrática, Remy Proud'Homme (1995), en su trabajo *On The Danger of Decentralization*, demuestra la tesis que Musgrave (1959) desarrolla en *Multinivel Finance*, a saber, que la descentralización tiene diversos grados de expresión y sugiere que tanto la redistribución como la estabilización son funciones no descentralizables. Asimismo, el autor plantea dudas respecto a si la función asignación es eficiente en Estados descentralizados. Según su definición, la descentralización corresponde a la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, lo importante de la propuesta de Proud'Homme es la discusión en torno a si la «descentralización es un proceso o un estado», aunque señala que la literatura se referirá siempre a la descripción del resultado.

---

<sup>5</sup> Los países considerados en el estudio son Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela, México, Chile, Bolivia y Guatemala.

<sup>6</sup> En un sistema autoritario, la política se hace en la parte superior y se ejecuta a través de una jerarquía. Cada nivel es responsable ante el de arriba. Las instrucciones detalladas emanan de los ministerios del gobierno central.

<sup>7</sup> Con la descentralización esta relación jerárquica se corta o, más exactamente, se atenúa, porque los políticos locales ahora deben destinar su oficina para el electorado local y son motivados cada vez más por una carrera política que requiere la opinión favorable de los grupos de interés locales por y los líderes de los partidos.

Por su parte, Teresa Ter-Minassian (1995), en *Decentralizing Government*, realiza un estudio comparativo considerando diecinueve países, que clasifica en federales e industrializados<sup>8</sup> (5), industrializados y unitarios<sup>9</sup> (5), federales en desarrollo<sup>10</sup> (5) y unitarios en desarrollo<sup>11</sup> (4), con un enfoque de descentralización fiscal a través del gasto y de los ingresos, buscando evidencia de una relación óptima entre descentralización y centralización para la distribución de competencias fiscales. La autora plantea que, si bien las relaciones fiscales intergubernamentales se ven influidas por factores políticos, sociales y culturales, así como por consideraciones económicas, dentro del contexto económico (fiscal), buscan un equilibrio entre los objetivos de la asignación eficiente de los recursos públicos, la redistribución del ingreso y la gestión macroeconómica. El equilibrio de estos objetivos y su evolución en el tiempo también tienden a reflejar la historia de un país y sus condiciones actuales, tanto sociales como políticas. Sin embargo, Teresa Ter-Minassian propone que la descentralización debiera progresar más lentamente en los países que experimenten desequilibrios fiscales o macroeconómicos agudos.

Jonathan Rodden y Erik Wibbels, en su estudio del año 2010, *Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations*, mostraron que, en ciclos económicos recesivos, los niveles de descentralización pueden afectar las políticas macroeconómicas y de estabilización de los gobiernos centrales, debido a que los gobiernos subnacionales recurren generalmente a dos estrategias: el alza de impuestos o el endeudamiento, lo que redundaría en periodos de recesión extensos y en una deficiencia en la prestación de servicios, en particular, los relacionados con las políticas sociales. En términos metodológicos<sup>12</sup>, el enfoque básico consistió en examinar la correlación entre la fluctuación de la producción regional y las partidas presupuestarias, mediante un panel de regresiones de cada país por separado.

En el caso de la publicación *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (2004), Tulchin, Selee y Clemente indagan si la descentralización

---

<sup>8</sup> Países industrializados federales: Australia, Canadá, Alemania, España, Estado Unidos.

<sup>9</sup> Países industrializados unitarios: Bélgica, Francia, Holanda, Noruega, Reino Unido.

<sup>10</sup> Países federales en desarrollo: India, Argentina, Brasil, México, Federación Rusa.

<sup>11</sup> Países unitarios en desarrollo: Kenia, Polonia, Sudáfrica, Tailandia.

<sup>12</sup> Los autores establecen que el enfoque podría ser tomado a partir de los datos de crecimiento mundial, las tasas de interés y las condiciones nacionales de intercambio.

aporta a la redistribución del poder dentro del Estado por el hecho de dar a los gobiernos locales y regionales mayor poder, autoridad y recursos. El estudio incorpora un análisis respecto de cuánto se ha distribuido la descentralización del poder entre el Estado y los ciudadanos, con el fin de crear un Estado más sensible y responsable. Una de las conclusiones es que «existe una estrecha relación entre la descentralización y la historia de los países», ya que esta se da en mayor grado en aquellos que han tenido otros procesos de descentralización. Este estudio de casos utiliza una muestra de cinco países<sup>13</sup> y cinco variables para identificar la redistribución del poder: a) descentralización política (elección subnacional); b) descentralización administrativa (principales competencias del nivel subnacional); c) descentralización fiscal (porcentaje del gasto subnacional respecto del gasto nacional), y d) descentralización fiscal (dependencia de las transferencias).

En términos generales, por una parte, se puede afirmar que estas investigaciones han abordado la descentralización como una estrategia para mejorar la eficiencia del Estado y, por otra, que la discusión sobre la descentralización<sup>14</sup> se da en el marco de un proceso de democratización<sup>15</sup>. En efecto, para el año 1994, a excepción de Cuba, todos los países de la región ya tenían elecciones libres. En la década del noventa, distintos países comienzan a aplicar las llamadas políticas neoliberales, que consistieron en un conjunto de medidas económicas que incluyeron las siguientes estrategias: a) mantener una disciplina fiscal; b) reordenar del gasto público; c) realizar una reforma fiscal; d) liberalizar las finanzas; e) incorporar un tipo de cambio competitivo; f) liberalizar el comercio; g) liberalizar la inversión extranjera directa; h) realizar privatizaciones de empresas y servicios; i) avanzar en la desregulación de los mercados, y j) establecer y resguardar los derechos de propiedad (Martínez y Soto,

---

<sup>13</sup> Los países considerados en el estudio son México, Venezuela, Argentina, Brasil y Guatemala.

<sup>14</sup> En cuanto a información disponible sobre descentralización, el Banco Mundial ha estructurado una base de datos de indicadores cualitativos, basados en información de 68 países sobre gasto e impuestos descentralizados y tipo de transferencias, e indicadores sobre marcos regulatorios. En la misma línea, la Organización para el Desarrollo Económico y Cooperación (OCDE), cuenta con una base de datos de 34 países en temas como impuestos, subsidios, ingresos, gastos, regulaciones y deudas subnacionales, denominada Fiscal Decentralisation Database. Finalmente, la Political Database of The Americas, del Center for Latin American Studies, es una base de datos especializada en materias de descentralización y enfocada en aspectos jurídicos y sistemas electorales.

<sup>15</sup> La descentralización moderna, en la medida en que ha sido concebida sobre todo como un medio de democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida del territorio, ha sido un objetivo propio de los movimientos sociales y políticos progresistas (Borja, 2007, p. 244).

2012). Estas medidas llevarán a una interacción entre el nuevo régimen político y la reestructuración del sistema económico.

## **2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

En virtud de los antecedentes expuestos, la presente investigación busca responder dos preguntas: (1) ¿incide el «sistema político» en el grado de «descentralización política» del conjunto de los países de América Latina durante el periodo 1994-2015?, y (2) ¿cómo ha sido la relación entre el «sistema económico» y la «descentralización política» en los diseños constitucionales de Chile, Colombia y Perú?

## **3. NOVEDAD Y RELEVANCIA**

La mayor parte de las investigaciones realizadas en torno a la descentralización la consideran una variable explicativa o independiente Rondinelli (1983), Falletti (2005), es decir, la causa probable de la ocurrencia de un conjunto de procesos o fenómenos, los cuales pueden ir desde la privatización de las funciones públicas hasta su incidencia en los procesos de gobernabilidad territorial o la disminución de conflictos étnicos. Pocos estudios abordan la descentralización como una variable resultado e investigan cuáles son los factores que determinan el grado de descentralización de un país, entre ellos, los realizados por Raczinsky y Serrano (2001), Palma (2003), Montero y Samuels (2004) <sup>16</sup> y Mardones (2008). Asimismo, la mayoría de los estudios sobre descentralización de las últimas décadas tienen problemas metodológicos, entre ellos, los vinculados con el análisis distal y proximal, cuya orientación no explica adecuadamente las variables causales de la descentralización y deja fuera importantes factores, como los cambios institucionales y los patrones económicos. En tal sentido, la presente investigación es novedosa porque (a) considera la descentralización como variable dependiente, (b) intenta explicar el grado de descentralización política para el conjunto de los países latinoamericanos a partir de la variable «sistema político», durante un periodo determinado (1994-2015), y (c) indaga la relación entre el «sistema económico» y la

---

<sup>16</sup> Uno de los estudios más acabados acerca de los determinantes de la descentralización es el de Alfred Montero y David Samuels (2004), que plantea que las instituciones y decisiones políticas han jugado un papel importante en la explicación de la variedad de formas, grados y éxitos que ha tenido la descentralización en América Latina.

«descentralización política» en los diseños constitucionales de Chile, Colombia y Perú durante el mismo periodo.

Asimismo, el presente estudio es un aporte a nivel metodológico porque elabora una tipología de la variable «sistema político» a partir de las variables «sistema económico» y «régimen político», y propone una definición de la descentralización política como indicador de la distribución territorial del poder en función de los sistemas políticos, diferenciándola de definiciones de tipo administrativo y procedimental asociadas a la administración pública o de gobierno.

Se incorpora en la metodología propuesta un enfoque cuantitativo y cualitativo, se combina un análisis de área, en este caso, América Latina donde se aplican técnicas clásicas de análisis multivariado con técnicas nuevas como es la de análisis de panel de datos y efecto fijo para el conjunto de países del área en estudio y en lo que respecta del enfoque cualitativo, se estudian tres casos aplicando las variables que han mostrado alguna evidencia en la fase cuantitativa y ello combinado con un análisis institucional basado en las Constituciones de cada uno de los países como base de la estructura institucional. Lo anterior, espera que la combinación de técnicas genere un modelo adecuado de análisis.

Finalmente, la investigación también es relevante en términos teóricos y prácticos. A nivel teórico, porque busca contribuir a la reflexión académica sobre el vínculo que existe entre el «sistema político» y la «descentralización política», y desarrolla nuevas hipótesis vinculadas a la descentralización política susceptibles de ser testeadas en futuras investigaciones. A nivel práctico, el estudio es un aporte porque pretende contribuir a la discusión de las políticas públicas sobre descentralización en América Latina y, en particular, en Chile, Colombia y Perú.

#### **4. BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS CAPÍTULOS**

En el capítulo 2, se expone el objetivo central del trabajo. A través de la comparación de 16 países de Latinoamérica y, en particular, mediante el análisis comparado de los casos de Chile, Colombia y Perú, se revisa si existe evidencia de que el sistema económico imperante en relación con el régimen político define el grado de descentralización de cada país. Para ello, se plantea una hipótesis y un conjunto de subhipótesis que proponen que existe una relación entre el sistema político y la



descentralización política para los países en estudio, en el periodo comprendido entre 1994 y 2015.

El marco teórico se divide en dos capítulos. En el capítulo 3, se revisa un conjunto de teorías del Estado, como las teocráticas, marxistas y contractualistas, y el modo en que estas se relacionan y van configurando el concepto de descentralización política. Esto permite proponer una definición operacional de dicha noción. En este contexto, en el capítulo 4 se describe y caracteriza el sistema político, sobre la base de la taxonomía de Maurice Duverger, además de revisar los conceptos de regímenes políticos y sistemas económicos, especialmente el régimen que conocemos como democracia y los sistemas económicos liberales, además de las variables que los constituyen. Para ello, se tienen presente los análisis y propuestas desarrollados por Norberto Bobbio y Frederick Hayek.

En el capítulo 5, se expone la metodología de la investigación, que corresponde a un estudio de carácter descriptivo, correlacional y explicativo, con un diseño no experimental y longitudinal (cubre el periodo 1994-2015), en el que se combina un estudio de área (conjunto de 16 países de América Latina) con un estudio de casos (Colombia, Chile y Perú), en una estrategia metodológica mixta con una primera fase cuantitativa (estudio de área) seguida de una segunda fase cualitativa (estudio de casos), utilizando en ambas el método comparado a partir de la unidad de análisis «país».

El capítulo 6 presenta un análisis cuantitativo de carácter descriptivo de las principales variables en estudio para el periodo 1994-2015 en 16 países de América Latina, mientras que el capítulo 7 testea la relación entre la variable dependiente «descentralización política» y la variable independiente «sistema político» (además de las dos dimensiones que la estructuran: «régimen político» y «sistema económico»), durante el periodo en estudio, mediante un análisis correlacional (bivariado) y explicativo (multivariado). Una vez testada estadísticamente la relación entre ambas variables, esta se profundiza en el capítulo 8, a partir de un estudio comparado de casos (Colombia, Chile y Perú), mediante un análisis cualitativo de tipo histórico-constitucional. Finalmente, en el capítulo 9, se presentan las principales conclusiones del estudio.

## **II.- CAPÍTULO 2: OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

### **1. OBJETIVOS**

#### **A.- Objetivo General**

El objetivo general de la presente investigación es evaluar si el «sistema político» incide en el grado de «descentralización política» de un conjunto de países de América Latina (16) durante el periodo 1994-2015 y, en particular, si en los casos de Chile, Colombia y Perú, la «descentralización política» se encuentra subordinada a un diseño constitucional en el que predomina un «sistema económico de características neoliberales».

#### **B.- Objetivos Específicos**

- a) Determinar si el «sistema político» incide en el grado de «descentralización política» en el conjunto de 16 países de América Latina durante el periodo 1994-2015.
- b) Establecer si la descentralización política se encuentra subordinada a un diseño constitucional en el que predomina un «sistema económico de características neoliberales» en los casos de Chile, Colombia y Perú, durante el periodo 1994-2015.
- c) Elaborar una tipología de la variable «sistema político» a partir de las variables «sistema económico» y «régimen político».
- d) Aportar a una definición de la «descentralización política» como un indicador de distribución territorial del poder en función de los sistemas políticos, diferenciándola de definiciones de tipo administrativo y procedimental asociadas a la administración pública o de gobierno.
- e) Contribuir a la reflexión académica sobre la relación entre «sistema político» y «descentralización política», y desarrollar nuevas hipótesis o sugerencias vinculadas con esta última que sean susceptibles de ser testeadas en futuras investigaciones.
- f) Contribuir a la discusión de las políticas públicas sobre descentralización en América Latina y, en particular, en Chile, Colombia y Perú.

## **2. HIPÓTESIS**

### **A.- Hipótesis Generales**

HG1. El grado de «descentralización política» para el conjunto de 16 países de América Latina durante el periodo 1994-2015 se encuentra determinado por el «sistema político».

HG2. En la medida en que en el diseño constitucional del periodo 1994-2015 predomina un «sistema económico de característica neoliberales», la «descentralización política» cobra menor relevancia en los casos de Chile, Colombia y Perú.

### **B.- Hipótesis Específicas**

HE1.1. A medida que el «régimen político» asume características de una democracia plena, aumenta el grado de «descentralización política».

HE1.2. A medida que el «sistema económico» asume características neoliberales, disminuye el grado de «descentralización política».

### **III.- CAPÍTULO 3: LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA TEORÍA DEL ESTADO**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Este capítulo pretende dar cuenta del contexto histórico en que surge el concepto de descentralización y mostrar cómo ha estado asociado indisolublemente al de Estado y al de distribución del poder territorial. Para tal efecto, revisaremos las definiciones sociológicas y jurídicas del Estado, con especial énfasis en las teorías clásicas y particulares, como la teocrática, la contractualista y la marxista, así como la manera en que ellas conciben el concepto de descentralización. Esta breve revisión permitirá observar diferencias respecto del sentido y uso del concepto en cuestión, como elemento estructurante de la distribución del poder del Estado.

Iniciaremos el capítulo con una breve descripción del origen y desarrollo histórico del concepto de Estado que elabora G. Jellinek (2004), quien, aun cuando considera que se trata de una de las instituciones más antiguas de la humanidad y, de hecho, nace con ella, reconoce que el nombre «Estado» está asociado al siglo XVI y específicamente a la figura de Nicolás Maquiavelo. Según el autor, este habría ampliado su significado, identificando al príncipe gobernante con el territorio, el régimen político y la población que domina. Décadas después, la idea sería complementada por Juan Bodino, a través de la incorporación del concepto moderno de soberanía. Con ello, se habría configurado la base del Estado moderno, a saber: la población que domina se convertiría en pueblo que se identifica con un territorio y donde se expresa el dominio se reconoce como la soberanía. Con posterioridad a esta definición se incorporan nuevas corrientes que consideran al Estado como un sujeto de derechos, cualidad necesaria para su reconocimiento. Sin embargo, las teorías jurídicas y sociológicas discutirán el hecho de que el Estado sea solo una persona jurídica y propondrán que es también una formación social.

El capítulo continúa con una exposición de la teoría teocrática, que constituye la base del absolutismo y cuyo postulado principal es la naturaleza divina de los gobernantes. Asimismo, se describen experiencias de organización descentralizada, como la Commune de París, de 1871, que en la teoría marxista representa el ejemplo del modelo de Estado. Terminaremos esta revisión con las teorías contractualistas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau, para ver cómo entienden el

concepto de Estado y cómo conciben los grados de descentralización en cada uno de los modelos. En este punto describiremos, *grosso modo*, los tipos de Estados simples y compuestos, y el tipo de relación política que existe entre ellos. Seguiremos con una revisión del poder del Estado y algunas definiciones del concepto de descentralización, recurriendo a autores como Dennis Rondinelli (1983), Renate Mayntz (1985) y Tulia Falleti (2010). Finalmente, propondremos una definición operacional para la descentralización política basada en la revisión del marco teórico, que nos permitirá avanzar en el desarrollo del trabajo de investigación.

## 2. LOS ORÍGENES DEL ESTADO

Reconocidos autores coinciden en que el origen del Estado se remonta al nacimiento de la humanidad y es, por lo tanto, difuso. En su *Teoría general del Estado*, Jellinek (2004) ya planteaba a principios del siglo XX, que el Estado es un proceso de orígenes muy oscuros que se inicia con el asentamiento de los hombres en un suelo, es decir, con la vida sedentaria y el comienzo y posterior desarrollo de la agricultura (pag. 265). Sabine (2006), en tanto, fija este comienzo aproximadamente en el 6500 a. C., para lo cual, la configuración del concepto moderno de Estado, ha sido necesario un tiempo incalculable (pag. 23). Francis Fukuyama (2004) coincide con G. Jellinek en que el Estado es una antigua institución humana cuyo origen se remonta a unos 10 000 años, cuando surgieron las primeras sociedades agrícolas en Mesopotamia (pag. 15). Sin embargo, estos autores no utilizan el término Estado para designar a las monarquías ni a las repúblicas de la Edad Media, dado que la ciencia del Estado comienza a servirse de las lenguas nacionales recién en el siglo XVI, y el vocablo nace cuando surge la idea moderna de Estado, atribuida a Maquiavelo (Jellinek, 2004, pag. 155). Por otra parte, Rodríguez Varela (1987) señala que, según Santo Tomás, la causa eficiente u origen filosófico del Estado se asienta en la naturaleza social, racional y libre del hombre, y la sociabilidad y la politicidad son connaturales a la condición humana (pag. 129).

Continuando con la descripción que hace G. Jellinek (2004), en los siglos XVI y XVII, la palabra Estado penetra también en el lenguaje francés y alemán. En Francia, Bodino emplea la voz *République* cuando habla del Estado, en tanto que llama *Estat* a una forma determinada del Estado, en particular cuando se refiere a un Estado del tipo aristocrático o uno popular. Algunos decenios después, Loyseau usa la palabra *Estat*

en el mismo sentido amplio y comprensivo en que Maquiavelo usaba la palabra italiana. En Inglaterra, Shakespeare emplea frecuentemente el término *State* en el sentido técnico de Estado. En Alemania, la significación de *Status* permanece con un sentido ambiguo por mucho tiempo.

A comienzos del siglo XVII, se habla por vez primera de *status rei publicae* como expresión abreviada para indicar el estado total de los asuntos generales del país, en oposición a la Corte, el Ejército y las Cámaras. Más tarde, se hablará de *status publicus*. Sin embargo, durante mucho tiempo, el término mantiene cierta ambigüedad, ya que se usa para designar tanto la Corte como la Cámara de los Príncipes. En el curso del siglo XVIII, se consolida el uso de esta expresión, sin duda bajo el influjo de la literatura de la ciencia del Estado, que utiliza el término para referirse a la totalidad de la comunidad política. El proceso concluye a fin de siglo y coincide con la transformación de los territorios en Estados (Jellinek, 2004, pag. 156). No obstante, la voz Estado conserva un doble sentido, cuyo rastro se deja sentir hasta nuestros días, pues hoy también se llama estado a las provincias o territorios que tienen una constitución particular.

La literatura reconoce en Nicolás Maquiavelo la creación del concepto moderno de Estado. Flores Vizcarra se refiere a Hegel para demostrar este hecho:

Se ve, dice el filósofo [Hegel] en la célebre obra de Maquiavelo El Príncipe, cómo desde el punto de vista moral había un derecho absoluto para someter a los señores feudales. Regularmente se ha despreciado este libro con horror argumentando que está impregnado de máximas favorables a la tiranía. Sin embargo, Maquiavelo, con un sentimiento elevado de la necesidad del surgimiento del Estado, ha establecido los principios mediante los cuales los Estados deben ser contruidos. Mas ¿cómo lograr una «aceleración histórica» de la dispersión feudal al Estado nacional?, solamente, por supuesto, mediante un Estado centralizado y rígido se tendrían las posibilidades reales de hacer prosperar semejante empeño (1974, pag 82).

El príncipe identifica al gobernante con el territorio, el régimen político y la población que domina. Para ello, Maquiavelo señala que «los principados se dividen

en hereditarios y en nuevos. Los hereditarios, en quien los disfruta, provienen de su familia, que por mucho tiempo los poseyó. Los nuevos se adquieren de dos modos: o surgen como tales en un todo; o aparecen como miembros añadidos al Estado ya hereditario del príncipe que los adquiere» (Maquiavelo, 2007, pag. 9).

Malamud (2006) señala que Juan Bodino acuña el concepto moderno de soberanía para describir al soberano (el monarca) como un gobernante no sujeto a las leyes humanas, sino solo a la ley divina. Para Bodino, la soberanía era absoluta e indiscutible, pero no ilimitada, ya que se ejercía en la esfera pública mas no en la privada (pag. 85). La soberanía se encarna en el gobernante, pero no muere con él, sino que se perpetúa, inalienable, en el Estado que lo sobrevive. Según Rodríguez Varela (2001), Bodino promueve el poder absoluto al sostener que «el pueblo o los señores de una república pueden otorgar pura y simplemente el poder soberano y perpetuo a alguien para que disponga de los bienes, de las personas, y de todo el Estado a su antojo» (pag 204).

Los pilares del Estado moderno, de territorio, pueblo y soberanía se han atribuido a los desarrollos de Maquiavelo y Bodino. Esto se podría asociar con lo que señala Francisco Porrúa (2005), en el sentido de que el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formado por una institución con personalidad moral y jurídica. Esto está asociado a la escuela jurídica, que considera que el Estado es un hecho, algo realmente dado, no una abstracción ni una cosa que existe meramente en nuestro pensamiento. El Estado en cuanto tal es concebido por esta escuela como *status civilis*, en oposición a *status naturalis*, es decir, ve primero la cualidad de los individuos que viven en él. Por esto, el Estado se considera como una situación o estado y, más directamente, como un estado de dominación (Jellinek, 2004, pag.163-164).

Algo parecido sucede con la teoría que concibe al Estado como pueblo, cuando sostiene que es evidente que el Estado y las personas que lo componen son la misma cosa. Este planteamiento es clásico de la Edad Media, durante la cual el pueblo era considerado la fuente de toda organización del derecho público. Esta idea se mantuvo por muchos años, como se puede constatar en la configuración de los Estados de la América Latina dominada por el imperio español. En el caso particular de Chile, y ante

la ausencia del rey de España, la junta de gobierno de 1810 promovió que fueran los pueblos quienes definieran su nueva organización. Sobre estos supuestos, descansan las teorías modernas de la soberanía del Estado, que también influyen en la teoría del poder constituyente. Por otro lado, están las corrientes que definen el Estado como el dominador o la autoridad, identificándolo con el Gobierno. Durante todo el periodo de la edad media, las personas que ejercen la autoridad fueron consideradas por muchos autores como la encarnación del Estado y, por tanto, como su verdadera realidad. Esto puede observarse claramente en los modelos de Estado absolutista.

Con todo lo anterior, ya se pueden apreciar que la organización del poder tiene dos tendencias: una según la cual el poder radica en la soberanía del pueblo o poder distribuido y otra que sostiene que la centralización está radicada en un soberano.

### **3. TEORÍAS DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

Si consideramos que, en el transcurso del siglo XVI, apareció en Occidente el denominado Estado absolutista, se puede considerar el desarrollo del Estado como la instalación de un ente dominador o autoridad. Las monarquías centralizadas de Francia, Inglaterra y España representaron una ruptura decisiva respecto a la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones sociales medievales, con sus sistemas de feudos y estamentos. La controversia acerca de la naturaleza histórica de estas monarquías persiste desde que Engels, en una frase célebre, determinó que eran producto de un equilibrio de clase entre la vieja nobleza feudal y la nueva burguesía urbana (Anderson, 1998, pag. 9).

En otras palabras, el auge de la propiedad privada desde abajo se vio equilibrado por el aumento de la autoridad pública desde arriba, encarnada en el poder discrecional del monarca. Los Estados absolutistas de Occidente apoyaron sus nuevos fines en precedentes clásicos: el derecho romano era el arma intelectual más poderosa que tenían a su disposición para implementar sus característicos programas territoriales y centralismo administrativo (pag. 22). Lo mismo señala Renate Mayntz (1985) cuando observa que la aparición de la moderna administración estatal presuponía el dismantelamiento de la estructura feudal medieval mediante un renovado y fortalecido proceso de centralización. Esta centralización, que surgió con la aparición del absolutismo y el desarrollo de los Estados territoriales, se basó, al igual que el anterior feudalismo —en tanto predominio de fuerzas descentralizadoras—, en



el monopolio del poder central para declarar la guerra, aplicar castigos y dar seguridad a los súbditos en el territorio, además de posibilitar la recaudación de impuestos regulares (pag. 30).

El surgimiento del Estado patrimonial de tipo occidental, fundado sobre los estamentos, era fundamentalmente un sistema de poder definido en sentido jurisdiccional-asociativo. El Estado burocrático, que lo sucede, es un nuevo paradigma interpretativo y su sistema de poder se caracteriza por el carácter administrativo-institucional. En él operan, dependiendo del soberano, funcionarios comunes que poseen algún derecho al cargo o funcionarios extraordinarios, interventores, vinculados con las instituciones, dependientes de la voluntad del mandante y destinados a subir hasta los niveles más altos de las nacientes burocracias. Para comprender esta transición, resulta ejemplar la trayectoria de los intendentes en la Francia del Absolutismo, en que una especie de interventores provisorios se convierten, antes de la Fronda, en funcionarios supremos de la administración financiera y política provincial o de los territorios. Este fue el sistema adoptado en el siglo XVII por Felipe V y aplicado en la América indiana del siglo XVIII (Cobos, 1975, pag. 85).

#### **A.- Teorías Generales del Estado**

Las teorías respecto del Estado también se pueden dividir entre las que lo consideran como objeto y las que lo describen como sujeto. A continuación, presentamos un resumen del recuento que hace acerca de ambas perspectivas.

Las teorías que conciben el Estado como objeto o establecimiento señalan que nace del desgarramiento interno de sí mismo y de la oposición de uno de sus elementos esenciales, los súbditos. Sin embargo, el reconocimiento de los súbditos como sujetos de derecho mediante el Estado puede ser efecto únicamente de una conclusión artificial y sofística. Si se considera al pueblo —y, por consiguiente, a todo miembro del mismo— solamente como objeto, no es posible atribuir el carácter de sujetos a los súbditos.

En cambio, si el Estado se concibe como sujeto de derecho, estamos en presencia de una cualidad que se le atribuye a un ente. No es algo esencial que existe dentro de la naturaleza, sino una cualidad que viene del reconocimiento que hace el

orden jurídico. El sujeto de derecho es, por excelencia, la persona humana, pero, además de ella, existen personas jurídicas de otro orden, entes que tienen una naturaleza especial y a quienes también se les atribuyen derechos y moral, tales como las sociedades mercantiles y civiles. De igual forma, el Estado, que no es una persona física sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico le atribuye moral. Esa atribución no puede efectuarse con entes ficticios, sino solo con seres reales, pues es su misma realidad la que le impone al orden jurídico la necesidad de considerarlos sujetos de derecho. En este sentido, la personalidad jurídica no es sino una cualidad necesaria de las personas morales (Jellinek, 2004, pags. 183-185).

Además de la distinción entre objeto y sujeto, el Estado puede ser concebido como relación jurídica o como relación sociológica. En el primer caso, existen gobernantes y gobernados, y el Estado se reconoce en sus relaciones mutuas. El Estado como sujeto de derecho es un concepto puramente jurídico y no una cualidad real que de suyo esté ligada a los hombres, sino que, como todo concepto jurídico, es por naturaleza una relación. Que el hombre sea un sujeto de derecho quiere decir que se encuentra con el orden jurídico en una relación que está determinada por normas de igual naturaleza. Sujeto en sentido jurídico es, por tanto, no una esencia o sustancia, sino una capacidad creada mediante la voluntad del orden jurídico.

La teoría sociológica, en cambio, considera que el Estado tiene una doble naturaleza: es una formación histórica a la que el derecho se adosa, pero que no pudo haberlo creado, pues es, más bien, el fundamento de su existencia. El ser precede a la norma, el hecho hace nacer al derecho, lo real se transforma en normativo. Pero, a su vez, la norma origina, en virtud de un elemento racional y progresivo, un orden superior al derecho positivo. Por ello, el Estado es al mismo tiempo una formación social y una institución jurídica. Toda asociación permanente, y entre ellas el Estado, a efectos de no caer en la anarquía, necesita un ordenamiento mediante el cual pueda constituirse y desenvolver su voluntad, además de establecer las relaciones de la asociación con sus miembros y las de estos entre sí. Tal ordenamiento es lo que se llama Constitución.

El derecho subjetivo es el poder de la voluntad humana dirigido hacia un bien o interés, que es reconocido y protegido por el orden jurídico. Si todo derecho es una relación entre sujetos de derecho, entonces el Estado, para tener derechos como titular

del orden jurídico-público, necesita reconocer a otras personas a las que puede exigir el derecho otorgado. La existencia del derecho público depende, por tanto, de que sus miembros tengan derechos. Tanto el derecho objetivo como el subjetivo del Estado están condicionados por el hecho de que tanto la soberanía como los súbditos son sujetos de derecho.

El principal problema de las teorías que hemos revisado hasta aquí es que la mayoría de sus definiciones contienen dos niveles diferentes de análisis, el funcional y el institucional. Así, el Estado puede ser definido en términos de lo que parece, o sea, institucionalmente, o de lo que hace, es decir, según sus funciones. Lo que predomina es la visión mixta, pero mayormente institucional, propuesta por Weber. En ella, el Estado contiene cuatro elementos principales, a saber: a) un conjunto diferenciado de instituciones y de personal; b) centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la periferia; c) un área territorialmente demarcada sobre la que actúa, y d) un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en el monopolio de los medios de violencia física.

Hernández Becerra (1981) aclara que los conceptos esenciales en las diversas teorías del Estado son el poder político; el poder público y el privado; los niveles y grados jurídicos formales del poder público; el poder del Estado, concentrado y distribuido; las modalidades de distribución de competencias estatales, tanto por tareas como por territorio, y la autonomía y la descentralización (pag. 18). En este sentido, podemos plantear que la descentralización es y se relaciona con el poder del Estado, pues, según el autor, existe una división natural del poder que se desdobra en dos grados de actuación: la decisión y la ejecución. La primera se denomina «gobierno» y es la conducción colectiva de la sociedad que se manifiesta jurídicamente en la potestad de imponer pautas de conducta a los ciudadanos, en abstracto y con obligatoriedad general. La segunda, la ejecución o administración, se relaciona con la aplicación de las decisiones generales a los casos concretos y particulares, lo cual necesariamente implica un sinnúmero de decisiones menores (pag. 27). Mucho más tarde, aparece la administración central de gran extensión y tiene lugar en Inglaterra, fundamentalmente es una consecuencia de la necesidad del Estado democrático moderno de asumir prestaciones de regulación y de servicios (Maintz, 1985, pag. 32). Pero respecto de la administración en el marco de la estructuración del poder, Mayntz

señala que no solo responde a la aplicación de las decisiones generales, sino que surgió como instrumento de dominación del poder central que se establecía.

## **B.- Teorías Particulares**

### **a) La Teoría Teocrática**

Una de las bases del Estado absolutista se asienta en las teorías teocráticas, uno de cuyos principales exponentes es Santo Tomás de Aquino. Según Ferrero (2009, pag. 2), esto queda claro cuando el autor señala que el poder político se asienta directamente en la voluntad divina (Biblia y patristica), de manera que teocracia significa literalmente gobierno de Dios. Sin embargo, dado que Dios no ha conducido ningún gobierno terrenal directamente, dicho término en sentido estricto se entiende como el gobierno de un clero o un grupo autodenominado que dice hablar y actuar en nombre de Dios. Se trata de un acuerdo político por el cual las principales funciones del gobierno son ejercidas por sacerdotes, que además son funcionarios seculares. Algunos ejemplos de teocracias son la israelita después del regreso del exilio en Babilonia, los reinos de los cruzados en Palestina, el Estado papal en Italia desde el siglo VII a 1870, el sistema de misión jesuita en Paraguay, el breve gobierno de Savonarola en Florencia, el gobierno de Calvino en Ginebra, el reino Ana Bautista de Münster, el Estado Mormón de Utah, los califatos musulmanes, los ayatolas en Irán, los talibanes en Afganistán, el Estado Mahdi de Sudán en la década de 1880, y los regímenes budistas del Tíbet tradicional, Bután y Mongolia.

Las teorías teocráticas se pueden englobar en los siguientes grupos: a) de la naturaleza divina del gobernante y del poder político; b) de la investidura divina del gobernante, y c) de la providencia divina (Jellinek, 2004, pag. 199). Uno de los principales precursores de la teocracia es San Agustín, con la genial concepción que expone en *La ciudad de Dios*, según la cual la humanidad entera aparece gobernada como un todo salido de las manos del Hacedor y gobernada monárquicamente por sus vicarios en la Tierra. Estos forman un cuerpo místico, un solo pueblo y un solo reino, concepción que domina la primera mitad de la Edad Media (Castañeda, 1996, pag 17). En este caso, el Estado está fundado por Dios o por la Providencia Divina y, por consiguiente, todos están obligados por mandato divino a reconocerlo y someterse a su organización. Esta doctrina es la más antigua y difundida, y tiene plena validez en

aquellos pueblos en que la comunidad del Estado y la comunidad religiosa coinciden en mayor o menor grado.

Por su parte, Santo Tomás (sin fecha) señala que «conviene que procuremos saber cuál le esté mejor a una provincia o ciudad: el ser gobernada por uno o muchos; y puede considerarse según el mismo fin del gobierno, porque a lo que se debe enderezar la intención del que gobierna es a procurar el bien de los que tiene a su cargo, pues es propio del piloto resguardar la nave de los inconvenientes del mar, guiarla sin daño al puerto» (pag 8). Aquí, Santo Tomás promueve el absolutismo del justo monarca como la forma de gobierno más eficiente y en tanto representante de la Providencia, y distingue el buen gobierno del malo cuando señala:

Así como el gobierno del Rey es el mejor, así es el peor el del tirano, opónese la democracia a la policía, porque entramos (como se ha dicho), se ejercitan por muchos: a la aristocracia la oligarquía, que entramos son gobiernos de pocos, y el reino a la tiranía, aunque entramos son de uno. El ser el gobierno del Rey mejor, ya queda mostrado, pues si lo opuesto a lo mejor, es lo peor, necesario es que lo peor sea la tiranía; y más, que la fuerza unida es más eficaz para cualquier efecto que la dividida, porque muchos juntos suelen llevar alguna cosa, que si se dividiese una parte a cada uno no podría llevarla. Pues, así como es más útil que la fuerza que obra bien sea una, para ser más poderosa, así es más nocivo si el poder que obra mal fuere uno, que no si fuese dividido (pag. 35).

En el marco de la relación centralización-descentralización, es importante la distinción que hace Santo Tomás entre gobierno político y gobierno despótico. El autor señala que cada uno tiene sus diferentes ministros. El gobierno político es aquel en que una provincia, ciudad o castillo es gobernado por uno o por más, conforme a sus propios estatutos. De acuerdo con Santo Tomás, aquí conviene regirse con una cierta blandura, porque hay una continua mudanza de ciudadanos o de extraños, por lo que habría dos razones para no castigar a los súbditos con tanto rigor como en el domino real. La primera guarda relación con el arte del que gobierna, porque su gobierno es de poco tiempo. Por este motivo, tiene menos cuidado de las cosas de sus súbditos, considerando que su dominio se ha de acabar pronto. La segunda razón tiene que ver con aquello que consideran los súbditos: al gobierno político le conviene ser más

moderado, porque según su naturaleza, ellos tienen una disposición proporcionada a tal gobierno.

Por el contrario, Santo Tomás define el principado despótico como aquel que tiene el señor para con su siervo (pag. 36). Cualquier junta de gente, sea provincia, ciudad o castillo, no puede ser bien regida sin el ministerio de diversos oficiales (pag. 38). Pero en esto debe haber distinción según la diferencia de gobierno, porque conviene que los ministros sean conforme a los señores, como los miembros a la cabeza. Por este motivo, el gobierno no político requiere ministros según la calidad de él. En pocas palabras, esta definición del gobierno despótico requerirá que en la estructuración territorial del poder se cuente con funcionarios o ministros de igual ideología o pensamiento que el gobernante, dado que conforman una unidad indivisible.

En el marco de las doctrinas teocráticas del Estado, pero desde el punto de vista protestante, encontramos en Jellinek (2004) a Fr. J. Stahl, para quien el Estado es un reino ético-espiritual que descansa sobre la ordenación y el mandamiento divino. Aquí, no solo el Estado en general es una institución divina, sino que la Constitución y las personas que de un modo concreto ejercen la autoridad reciben de Dios su sanción, no ya mediante actos inmediatos, sino por medio de la Providencia. Por tanto, solo las constituciones que descansan sobre los fundamentos históricos se apoyan en la ordenación divina, mientras que los principios revolucionarios, es decir, aquellos que pretenden fundar el Estado sobre la personalidad humana, son contrarios a la divinidad (Jellinek, 2004, pag. 202). Lo anterior es ratificado por Weber (2006), para quien el desarrollo de los pueblos en que el dominio protestante se había emplazado en el marco de las reformas no supone una eliminación del poder eclesiástico, sino más bien la sustitución de la forma actual del mismo por una forma diferente. Más aún, según él, se trata de la sustitución de un poder extremadamente moderado, en la práctica apenas perceptible y de hecho casi puramente formal, por otro que habría de intervenir de modo infinitamente mayor en todas las áreas de la vida pública y privada (pag. 24), a través de normas constitucionales.

En la teocracia constitucional, en una teocracia «pura», el líder religioso supremo es también el líder político. Un ejemplo de ella es el régimen mahdista de Súdán que, a fines del siglo XIX, lideró Muhammad Ahmad, el Mahdí. Este régimen

se convierte en una eclesiocracia estrechamente relacionada con el liderazgo religioso institucional que está en la conducción, como sucede, por ejemplo, con el Vaticano. Los líderes religiosos asumen un rol principal en el Estado, pero no pretenden ser instrumentos de la revelación divina. Por el contrario, en la teocracia constitucional, existe una separación formal entre el liderazgo político y la autoridad religiosa (Hirschl, 2008, pag. 73). En las teocracias constitucionales, el poder reside en ciertas figuras políticas que operan dentro de los límites de una constitución, en lugar de residir en los líderes religiosos en sí. En ellas, se puede observar que existen discusiones respecto de la descentralización y sus alcances políticos y religiosos.

En la era moderna, Irán se ha erigido como un modelo de teocracia constitucional. En efecto, el año 1997, se aprobó la ley de descentralización y, en febrero de 1999, tuvieron lugar elecciones competitivas en las urnas por primera vez en la historia del país. En el proceso de aprobación de la ley de descentralización, se plantearon discusiones de tipo religioso, tecnocrático y sociopolítico. En el aspecto religioso doctrinal, Kian Tajbakhsh (2002) escribe que, a pesar de la percepción generalizada de que la ley islámica es antidemocrática y autoritaria, los observadores se sorprenderían por el grado en que su constitución invoca los principios de participación democrática o populares con referencias explícitas a las fuentes islámicas. De hecho, la palabra para consejos (*showra*), que expresa la necesidad de la consulta (*moshaverat*) y participación (*mosharekat*) de todos los miembros de la comunidad en la organización de su sociedad, hunde sus raíces en la historia del islam. Para los defensores del camino democrático del islam menos influyentes, el papel de la participación popular en las tradiciones es un concepto islámico de gobierno. Sin embargo, está el otro camino, el de los que sostienen que la «orientación» y «tutela» del Estado y sus leyes debe estar en manos de hombres cuya legitimidad no deriva del asentimiento democrático, sino de su procedencia santa, su inspiración, su formación religiosa y el conocimiento que poseen (el principio de *velayats-e faqih*) (pag. 384).

Tajbakhsh también señala que la forma del consejo fue defendida por algunos clérigos de alto rango, así como por Jomeini, por razones doctrinales. Hay varios pasajes coránicos que son mandatos explícitos para emplear la «consulta» como un medio para llegar a decisiones colectivas. Al igual que en todas las cuestiones de interpretación de los Estados, a menudo ambiguas y contradictorias, hay espacio para

varias conclusiones diferentes. Según una opinión, el hecho de la legitimidad divina y la autoridad otorgada al profeta Mahoma a través de la revelación y de los doce imanes (en el persa *jafar*) no es incompatible con la exigencia de los líderes religiosos de buscar el consejo de las personas (pag. 385)

La discusión central respecto a la ley de descentralización, junto con definir el modelo de estructuración territorial, tiene que ver con cómo se distribuirá la toma de decisiones. Es en este aspecto en el que profundiza la discusión respecto de los alcances de los consejos u órganos de consulta, o del carácter vinculante de esa consulta. Por ello, este punto de vista ha sido defendido por los juristas religiosos, como Alame Tabatabai y el ayatolá Mahmud Taleghani, quizá el más destacado defensor moderno de *showras*. Por otra parte, las autoridades, como Tabarsi, han argumentado que, si bien la consulta es admisible, los resultados no son vinculantes para los líderes religiosos (*Eta'at nd*). Otros rechazan la consulta como fuente de legitimidad, lo que ha dado pie a una de las discusiones más relevantes en la teoría de la *velayats-e faqih*<sup>17</sup> (Jomeini, 1981). Para estos autores, mientras que la consulta es permisible, para los líderes religiosos no es vinculante. Además, solo los más populistas incluyen a toda la población adulta en el ámbito de las personas competentes para ser consultadas; para la mayoría, solo las autoridades religiosas conforman dicho ámbito. En la interpretación maximalista ortodoxa chiita, la consulta en el gobierno es necesaria solo entre las autoridades religiosas, no como una fuente de derecho en la toma de decisiones ni para el uso público de la razón, según la frase de Habermas, sino como un extenso comentario sobre las leyes divinas, cuya interpretación se fundamenta en los textos religiosos. Es por esto que el nombre del legislador nacional se cambió de Majlis-e Melli-ye Showra (Consejo Islámico) a Majlis Showra-ye Eslami (Parlamento).

Un tema relacionado que se da en los debates sobre los consejos se refiere a la distinción entre la forma institucional de la toma de decisiones y el alcance de la participación. Para los defensores más ortodoxos de la *showra*, la forma del consejo de deliberación no necesariamente implica la conjunción de la toma de decisiones colectivas con el principio democrático de que este colectivo debe ser definido sobre la base de la ciudadanía y por medio de representantes de gobierno. En muchas

---

<sup>17</sup> *Velayats-e faqih* significa gobierno de los expertos o jurisconsultos.



interpretaciones, si no en la mayoría, la unidad competente de consulta es el clero, ya que solo sus miembros poseen el entrenamiento necesario para interpretar la ley divina.

#### b) La Teoría Marxista

Según las teorías marxistas, el Estado es el resultado del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. Los destacamentos especiales de fuerzas armadas y las cárceles como ejemplo, cumplen la misión de reprimir a los sectores populares. El Estado es un arma de explotación de la clase oprimida. La extinción del Estado y la revolución violenta suponen que solo existe la sociedad en su estado de naturaleza. La sola existencia de la sociedad en términos de distribución del poder implicará una descentralización máxima, reducida al individuo o a comunidades pequeñas.

Bob Jessop (1999, pag. 26) considera que la definición del ideal de Estado de Marx se encuentra en su descripción de la forma de gobierno de la Commune de París. Jessop subraya que, en el pasaje, mientras que las clases dominantes y sus diferentes fracciones rivales pueden simplemente tomar posesión del aparato estatal existente y ponerlo en marcha como un programa ya hecho para sus propios fines políticos, la descentralización es esencial para que su máquina represiva aplaste a la clase obrera y reorganice la forma de asegurar sus funciones sociales. Asimismo, señala que, según la descripción, el poder estatal centralizado del Estado moderno es el órgano de la dominación burguesa en Francia, incluso cuando no está directamente controlada por diputados burgueses en el Parlamento. En la mayoría de los trastornos políticos de Francia en el siglo XIX, simplemente se habían visto luchas entre parlamentarios y ejecutivos del Estado, que culminaron con el bonapartismo como la expresión suprema de la dominación de la clase burguesa. Sin embargo, los comuneros no estaban en revuelta contra tal o cual (legitimistas, constitucionales, republicanos, imperialistas) ni contra cierta forma de poder estatal, sino que su revolución estaba dirigida contra el propio Estado y perseguía que la gente recuperara el control de su propia vida social (Marx, 1871, pags. 250). Una revolución así solo podía ser llevada a cabo por el proletariado, que es el único que tiene la motivación y la capacidad de acabar con todas las clases y con todas las formas de dominación de clase. En efecto, mientras que el aparato del Estado es el órgano general de la dominación de clase, la Comuna es la forma política y el medio para la emancipación social del trabajo. Pero el instrumento político que se ha utilizado para asegurar la opresión de la clase obrera no puede ser

empleado también como instrumento político de su autoemancipación, sino que requiere de una nueva forma de organización política revolucionaria que asegure que las personas puedan controlar su vida social a través de la participación directa y continua en todos los aspectos del gobierno.

Por su parte, Richard Franke (1995) sostiene que, muchas veces, los centros del imperialismo ven en la descentralización un arma que puede utilizarse contra los pueblos que luchan en otros países. La descentralización significa dos cosas: primero, las comunidades locales tienen el poder político de tomar sus propias decisiones y cuentan con un espacio que no es controlado por ningún nivel superior de gobierno; segundo, estas comunidades locales tienen los recursos para ejecutar esas decisiones. Un resumen de aquello, es lo que el pensador marxista Eric Holden Wright, ha definido como democracia empoderada a través de la deliberación empoderada.

Se entiende entonces que la descentralización es un proceso de reestructuración que tiene una necesidad histórica en una situación de crisis y dependencia. Su forma concreta es resultado de los conflictos entre las diferentes fracciones del capital y el desarrollo general de las fuerzas productivas. Algunos autores critican la dimensión participativa de la descentralización porque consideran que es un instrumento que fragmenta la práctica política, debido a que crea un consenso social sobre un proyecto modernizador fundamental antidemocrático y polarizante, y busca la plena integración de las fuerzas sociales en el proceso de producción capitalista (Von Haldenwang, 1990, pag. 199).

Bob Jessop (1999) plantea que, en su trabajo inicial, Marx concibe el Estado como un sistema abstracto irracional de dominación política, que niega la naturaleza social del hombre y lo aleja de una verdadera participación en la vida pública. Al mismo tiempo, ve la élite del Estado como un representante de los intereses privados y sostiene que la burocracia intenta apropiarse del poder del Estado en su propio interés (Jordi Borja, 2011, pag. 254). Al definir el Estado-Persona, Marx no promueve la descentralización, porque ella genera estructuras burguesas que no se diseñan para defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro con autarquías locales ni como instrumento de un grupo social que se impone al resto de la sociedad.

### c) Teorías Contractualistas

El contractualismo comprende todas aquellas teorías políticas que ven el origen de la sociedad y el fundamento del poder político (el cual será llamado, progresivamente, protestas, *imprium*, gobierno, soberanía, Estado) en un contrato (Dalla, 2006, pag.12), es decir, en un acuerdo tácito o expreso entre varios individuos, que significa el fin del estado de naturaleza y el inicio del estado social y político (autocrático y/o democrático). La teoría del contrato interesa para el desarrollo de esta investigación sobre todo en lo que se refiere al paso del estado de naturaleza al Estado de derecho, dado por el *pactum societatis*, que implica reconocer una fuerza obligatoria y vinculante que antecede al propio pacto para que este goce de obligatoriedad. Además, el contractualismo plantea el inconveniente de que el pacto solo sería obligatorio para quienes lo suscribieron y no para sus descendientes, con lo cual habría que pensar en formas que permitan su renovación.

En las teorías contractuales, el Estado es concebido como una institución-cuerpo, como un orden que es consecuencia del ejercicio del poder que se expresa mediante la potestad o atribución de dictarse sus propias normas (derecho) y de establecer su forma de organización. La forma del Estado hace referencia al punto de vista de la «distribución espacial» de la voluntad estatal sustentada en el ejercicio del poder. Hay que destacar que existen múltiples fenómenos peculiares de organización estatal, lo cual no facilita una clasificación, sino que autoriza a los distintos autores a establecer criterios diversos. Siguiendo a Hariou, se habla de Estados simples (unitarios) para hacer referencia a aquellas unidades de máxima homogeneidad de territorio y población, y a la más perfecta unidad de poder. Esta estructura no admite una división interior en sectores que puedan llamarse estados. El poder central absorbe todas las fuerzas y energías locales, las ejerce y deja sin vida propia a los otros organismos territoriales que forman el Estado. En este sentido, el Estado simple, que se asienta sobre una auténtica nación, constituye una comunidad política eficaz, vigorosa y robusta.

Los Estados compuestos son justamente lo contrario, pues sus rasgos no se caracterizan por la sencillez sino por una cierta complejidad; en ellos, el ejercicio del poder se encuentra desmembrado y la atribución de funciones que revelan la voluntad estatal está distribuida de acuerdo con el modelo establecido en la norma

constitucional, donde en algunos modelos, los estados se reservan el poder constituyente y es a voluntad de éstos que se produce la unión reestructurando entre la nueva organización el flujo de decisiones y poder.

Por otro lado, se puede configurar lo que se conoce como teoría de la fuerza, que no aparece sino en la lucha contra la concepción teológica. Como señala Rivera García (1998), Hobbes no concedía más límite al derecho del individuo en el estado de naturaleza que el de su fuerza, y afirmaba que el Estado de fuerza y el Estado contractual eran de igual condición, pues tenían iguales derechos con respecto a sus miembros (Jellinek, 2004, pag. 204). Esta teoría no admite la separación entre el soberano y el representante supremo ni la soberanía popular o de las leyes ni la división de poderes ni la censura política ni el federalismo (Rivera García, 1998, pag. 183). Hobbes toma como punto de partida de su teoría política la supuesta existencia de una etapa presocial, en la que el hombre es un lobo para el hombre. Los hombres abandonan la vida presocial en busca de la seguridad, y el impulso que motiva el tránsito hacia la vía comunitaria es el interés por la propia conservación. Para llegar a esa meta, será menester constituir un «poder visible» que «tenga a raya» a los hombres, sujetándolos mediante el «temor al castigo» (Rodríguez Varela, 2001, pag. 209-210).

Según Sabine (2006), John Locke sostenía que el Parlamento y todos los órganos políticos son responsables ante el pueblo o la comunidad a la que rigen. Su poder está limitado, a la vez, por la ley moral y por las tradiciones y convenciones constitucionales inherentes a las historias del reino. El gobierno es indispensable y su derecho es, por consiguiente, inviolable en un cierto sentido, pero es también derivado, ya que existe para el bienestar de la nación. Locke (2010), señalaba que la palabra Estado no es sinónimo de democracia ni ninguna forma de gobierno (pag.21), Locke entendía la palabra Estado como la comunidad política independiente, en el de *civitas* o *Commonwealth*. Esta es la que mejor expresa esa clase de sociedad de hombres (porque dentro de un Estado puede haber comunidades subordinadas) y mucho mejor todavía que *city* (Locke, 2010, pag. 120). La comunidad política lleva consigo ese poder del derecho de la guerra y de la paz, de constituir ligas y alianzas, de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y con las comunidades políticas ajenas. A ese poder se le podría llamar federativo. El poder ejecutivo se encarga de la aplicación de las leyes comunes de la sociedad en el interior

de la misma y a todos y cada uno de los que la integran. El otro, el federativo, tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, con respecto a quienes puede ser útil o perjudicarlos, el autor sugiere que tanto el poder ejecutivo como el federativo deben ser ejercidos por la misma persona poderes deberán residir en la misma persona. Podríamos entender que el concepto federativo empleado por Locke se refiere a la noción de gobierno político que utiliza Santo Tomás para abordar la relación con otros pueblos, algo que Pierre Proudhon (2008) vinculará un siglo después con el principio federativo.

John Locke es uno de los mayores defensores de los procesos constitucionales, pues sostiene que los pueblos les confían el poder a los gobernantes, que son la autoridad pública, pero no renuncian a sus derechos naturales en el pacto que llevan a cabo. Por lo mismo, en caso de que estos derechos sean violados, pueden retomar el ejercicio de la soberanía a la espera de encontrar manos más dignas en las cuales depositar su confianza.

El contractualismo moderno tiene a John Rawls como uno de sus principales exponentes. Él es quien revitaliza la teoría del contrato social, llevándola «a un nivel superior de abstracción» e inyectándole una fundamentación moral de raigambre kantiana. Rawls emprendió la tarea de diseñar un modelo de legitimación política que asegurara la justicia y las instituciones sociales, y, por esa vía, se constituyera en «una alternativa teórica superior al pensamiento utilitario». Para ello, introduce un dispositivo (velo de ignorancia) encargado de regular la tenencia de cierta información básica en el escenario del convenio, y formula dos principios de justicia que conciben la libertad y los derechos civiles separadamente del aseguramiento del derecho de propiedad (Grueso, 2005, pag. 234).

Sin embargo, Máiz (2006) plantea que lo que sorprende en la teoría canónica del liberalismo es la invisibilidad normativa del principio federal. Citando a Norman, indica que «los mentores —filósofos como Rawls, Nozick y Dworkin— han permanecido silenciosos sobre los misterios del federalismo» (pag.57). En efecto, como es bien sabido, Rawls considera que los detalles institucionales de una sociedad justa deben abordarse únicamente con posterioridad al momento en que las partes, en el origen, han fijado los principios de justicia. Es decir que, al levantarse parcialmente el velo de la ignorancia, los datos básicos de la sociedad, la opinión pública y la cultura

política resultan reveladas. Los principios de justicia, además, se aplican a la estructura básica y no deben reflejar rasgos específicos de sociedades o sistemas políticos concretos. Solo una vez que comenzamos a alzar el velo de la ignorancia y a vérnoslas con los rasgos generales de nuestras sociedades (pluralismo cultural, por ejemplo), podremos diseñar instituciones que atiendan a estas características específicas, pero siempre siguiendo las pautas marcadas por los principios de justicia que ya hemos elegido previamente en la situación original. Entendida así, la descentralización estaría asociada más a una manera de organización que a una cualidad del Estado que orienta su forma, dado que se enmarca en el diseño de instituciones que deberán tener características específicas.

Ahora bien, entre otras consecuencias, este modelo implica que las partes, en la situación original, asumen *de facto* lo siguiente: 1) la irrelevancia fundacional de la distribución multinivel del poder político frente a las pretensiones de soberanía, y 2) la consideración de las fronteras del Estado como naturales, como dadas y existentes «a perpetuidad» (Rawls en Máiz, pag. 58).

La primera, supone que la pluralidad de voluntades políticas y ámbitos constitucionales y legislativos en el seno de un mismo Estado de estados constituye un detalle menor, irrelevante en cualquier caso para la teoría de la justicia. La segunda implica que la comunidad política realmente existente (Estado nación), y con ella la superposición de las dimensiones políticas y culturales, se consideran previas a la justicia y la equidad. La cuestión de la homogeneidad y unidad del *demos* ¿cuál es el pueblo del Estado?, cuestión previa desde un punto de vista lógico) se da por resuelta normativamente en la historia (Ramón Máiz, 2006, pag. 15).

La constitución de la comunidad política se produce cuando según Sabine (2006) los seres humanos se ven llevados a la cooperación por el egoísmo ilustrado y un minucioso cálculo de las ventajas individuales (pag.442). Una comunidad, entonces, es esencialmente utilitarista, no tiene en sí ningún valor, aunque protege los valores. El fundamento sobre el que descansa es el egoísmo universal y contribuye sobre todo a la comodidad y seguridad de sus miembros (pag. 442). De la sociedad obtienen los individuos sus facultades mentales y morales, y por ella llegan a ser humanos; la categoría moral fundamental no es el hombre sino el ciudadano (pag. 445). La soberanía pertenece solo al pueblo como cuerpo, al gobierno se la puede

retirar y modificar según lo quiera la voluntad del pueblo. El gobierno no tiene ningún derecho adquirido. El único gobierno es, por lo tanto, la democracia directa, en la que los ciudadanos pueden estar presentes en la asamblea comunal (pag. 451). Esta propuesta es muy similar a lo que señala Marx cuando describe la Commune de París.

Rousseau, en tanto, propone como forma de gobierno la ciudad Estado democrática, es decir, la pequeña comunidad de economía predominantemente rural, federada mediante vínculos laxos con otras comunidades semejantes (Sabine, pag. 452). Al tratar el tema de la descentralización política, Rousseau plantea el problema de cómo conciliar la autonomía con la coordinación de unidades políticas separadas, pues desea preservar la autonomía de las formaciones menores, de tal forma que haya, al mismo tiempo, descentralización y coordinación (André Singer, 2000, pag. 58).

### **C.- El Poder del Estado**

Para Michael Mann (2006), las únicas sociedades sin Estados han sido las primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin algún centro de autoridad dominadora coactiva, por limitado que sea su campo de acción. Si observamos los débiles ejemplos feudales, encontramos que incluso ellos proceden de una historia de mayor centralidad estatal, cuyas normas perviven para reforzar los nuevos Estados débiles. Los Estados feudales emergen ya sea como un freno a la desintegración mayor de un Estado superior antes unificado (el caso de China y Japón), o bien como una división de los despojos que se reparten los vencedores tras la conquista (Lattimore [1957] en Mann, 2006). El feudalismo europeo occidental encarna estas dos historias, aunque con variadas mezclas en las distintas regiones. Las leyes de los Estados feudales en Europa fueron reforzadas por reglas procedentes del derecho romano (sobre todo leyes de propiedad), códigos cristianos de conducta y nociones germánicas de lealtad y honor. Se trata de una perpetua dialéctica de movimiento entre el Estado y la sociedad civil.

De esta forma, las sociedades con Estados han tenido un grado de supervivencia superior al de aquellas sin Estado. No tenemos ejemplos de sociedades sin Estado perdurables a partir de un primitivo nivel de desarrollo, pero sí muchos ejemplos de sociedades con Estados que las han absorbido o eliminando. Allí donde sociedades sin Estado conquistan otras con Estado, o bien desarrollan ellas mismas un

Estado o provocan el retroceso social en la sociedad conquistada. Hay buenas razones sociológicas para esto, pues solo existen tres bases alternativas al orden: la fuerza, el intercambio y la costumbre, pero ninguna de ellas es suficiente a largo plazo. Llegado a cierto grado de desarrollo, surgen nuevas exigencias, para las cuales la costumbre se hace insuficiente; llegado cierto punto, negociar sobre todas las cosas en relaciones de intercambio se torna inefectivo y desintegrador. Como bien destacó Parson, el solo uso de la fuerza no basta (citado por Mann, 2006). A largo plazo, las reglas, normalmente dadas por descontado pero aplicables, son necesarias para vincular a extraños o semiextraños. No es imprescindible que estas reglas sean aplicadas por un único Estado monista. De hecho, aunque el ejemplo feudal es extremo, la mayoría de los Estados coexisten en una civilización multiestatal que también aporta ciertas reglas de conducta normativas. Sin embargo, la mayoría de las sociedades parece haber requerido que algunas reglas, en particular las relevantes para la protección de la vida y la propiedad, sean impuestas de forma monista, y este ha sido el ámbito de acción del Estado.

De esta necesidad deriva en última instancia el poder autónomo del Estado. Las actividades del personal estatal son necesarias para la sociedad en conjunto o para los diversos grupos que se benefician de la estructura de reglas que el Estado aplica. De esta funcionalidad surge la posibilidad de la explotación, un resorte para la realización de los intereses privados del Estado. Que dicho resorte se utilice o no depende de otras condiciones, pues, después de todo, ni siquiera hemos estipulado la existencia de un cuadro estatal permanente, capaz de tener intereses reconocibles. Pero la necesidad es la madre del poder del Estado.

El concepto de forma de Estado<sup>18</sup> se utiliza para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal, por un lado, y la distribución de tal actividad entre los órganos que componen el Estado, por otra. O también, como lo afirma Proudhon (2008), para señalar la forma en que se distribuye y se ejerce el poder. Natural y

---

<sup>18</sup> Muchas veces se confunden las «formas del Estado» con las «formas de gobierno». Estas últimas se refieren a formas del tipo democrático, totalitario, republicano y monárquico. También se puede considerar dentro de la organización del Estado la forma que hace referencia a los derechos de los individuos *vis a vis* con el Estado y al papel que el Estado desempeña en la gestión del orden social, en particular, del orden económico. Desde este enfoque, se distinguen el Estado liberal, el Estado social y el Estado de bienestar.



lógicamente, esas formas se relacionan con el principio, la formación y la ley de cada régimen (pag. 36). Este significado de «formas de Estado» se refiere al grado de descentralización —y consiguiente centralización— con base territorial en un Estado. Así, se distinguen el Estado unitario, el Estado federal y el Estado confederado. En la actualidad, se ha incorporado una nueva definición, que considera el Estado regional o autonómico, como lo ha denominado y descrito Juan Ferrando Badía (1963).

Respecto a la multiplicidad de las funciones estatales, y a pesar de las afirmaciones de los reduccionistas, la mayoría de los Estados no se ha dedicado en la práctica a realizar una única función. La dominación coactiva es simplemente un paraguas conceptual. Las reglas y funciones han sido extremadamente variadas. Como reconoce el modelo bidimensional, podemos distinguir entre funciones internas e internacionales, o entre económicas, ideológicas y militares. Pero hay muchos tipos de actividad y cada una tiende a ser funcional para diferentes circunscripciones en la sociedad.

La centralización del Estado es, entonces, una precondition del poder estatal y se expresa en su naturaleza institucional y territorial. Como se ha destacado, el Estado no posee un medio específico de poder independiente del poder económico, militar e ideológico, o análogo a ellos. Los medios utilizados por el Estado son solo una combinación de estos, que son también los medios de poder utilizados en todas las relaciones sociales. Sin embargo, el poder del Estado es irreducible en un sentido bastante distinto, a saber: en el sentido socioespacial y organizativo. Solamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado, sobre el que tiene poder soberano. A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares, en la sociedad civil los recursos de las élites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro, pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado es, de hecho, un *lugar*: tanto un lugar central como un alcance territorial unificado. Puesto que las principales formas del poder autónomo estatal derivarán de este atributo distintivo del Estado, es importante probar, primero, que el Estado difiere socioespacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil.

Entre los elementos del Estado, está el territorio, que es el elemento material, geográfico, limitado por fronteras, y que comprende la tierra firme, el espacio aéreo,

el subsuelo y el espacio marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. El segundo elemento es la soberanía (gobierno o poder), que es la capacidad de determinar las propias leyes con independencia de otro Estado, una característica que lo hace libre de toda sujeción a un poder superior y le permite constituir la máxima autoridad. La población es el elemento sustancial del Estado y tiene que ver con que, generalmente, existe una unidad nacional basada en la raza, la lengua, la cultura y el destino histórico. También hay Estados con múltiples nacionalidades que están unidas por una conciencia política solidaria. Es sobre estos elementos que se construyen las diversas definiciones de Estado, como, por ejemplo, la de Weber, para quien es un conjunto diferenciado de instituciones y personal, con una centralización (en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la periferia), un área territorialmente demarcada sobre la que actúa y un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en un monopolio de los medios de violencia física.

A modo de ejemplo, la estructuración de los Estados modernos se constata en las distintas constituciones, entre ellos se tiene, la definición empleada por Colombia (CPR, 1991) que lo define como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general. En esta definición, consagrada en la Constitución, podemos observar las distinciones básicas del Estado en términos de sus formas: unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Además, según la carta fundamental, su forma de gobierno es la de una república democrática, participativa y pluralista. Finalmente, Colombia se define como un Estado social de derecho, que es una variación del Estado de derecho liberal originario, el cual busca establecer reglas de competencia económica para que sus beneficios se extiendan a toda la sociedad, lógicamente, en proporción al trabajo personal, pero evitando extremos de privación o injusticia.

En el caso de Perú (CPR, 1993), la carta fundamental establece un Estado democrático de derecho, cuya forma de gobierno es la república democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de

los poderes. En este caso, también se puede apreciar la forma básica del Estado (único e indivisible, unitario y descentralizado, definido como una república democrática y con separación de poderes). Finalmente, la Constitución no solo manifiesta la intención de someter la actuación del Estado social —al que no se quiere renunciar— a los límites formales del Estado de derecho, sino también su orientación material hacia la democracia real, tratando de ser una variación de las nuevas tendencias del Estado social de derecho.

En Chile (CPR, 1980), el Estado es unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad con la ley. Además, al señalar que debe asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, la Constitución plantea que el país es una república democrática y se conforma también como un Estado de derecho (modelo de Estado liberal).

#### **D.- La Descentralización**

Como se ha visto en las distintas teorías del Estado, el concepto de descentralización es discutido y adecuado según el paradigma del que se trate. Así, por ejemplo, las teorías marxistas explican la centralización y la descentralización como un modelo de dominación burguesa, y promueven la eliminación del Estado y la radicación del poder en pequeñas unidades territoriales. Por otro lado, las teorías teocráticas solo encomendarían el poder a grupos de jurisconsultos expertos en los asuntos religiosos, quienes serían los encargados de dirigir la acción política del Estado, basándose en un modelo absolutista. En el marco de las teorías contractualistas, puede reconocerse que existirían modelos que permiten mayores grados o niveles de descentralización sobre la base del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. El grado de descentralización se ha identificado con Estados del tipo simple o compuesto, sin embargo, es necesario señalar que existe una diversidad de grados o conformaciones intermedias, entre ellos tenemos a países como Colombia, Chile y Perú, que se han definido como Estados simples (unitarios) pero entre ellos existen diferencias, es necesario entonces profundizar en esta noción, considerando las definiciones que han formulado diversos autores.

No es posible avanzar en los conceptos de descentralización sin antes recurrir a Alexis de Tocqueville (2009). En su descripción de la democracia en América, el autor señala que, a diferencia de la mayor parte de las naciones europeas, la existencia política de las colonias en el continente se inició en las capas altas de la sociedad, extendiéndose poco a poco, y siempre de manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social. En América, afirma Tocqueville, puede decirse que el municipio fue organizado antes que el condado, el condado antes que el Estado y el Estado antes que la unión (pag. 78). La base de la organización es el principio de subsidiariedad, que describe cuando ejemplifica con la educación en América. En esta, los magistrados municipales deben velar por que los padres envíen a sus hijos a la escuela y están autorizados a multar a los que se resistan. Es más, si los padres persisten en esa actitud, la sociedad, sustituyendo a la familia, se debe hacer cargo de los niños, despojándolos de los derechos que la naturaleza les dio y de los que tan mal uso hicieron (pag. 80). La base de la distinción de Tocqueville está en su descripción de la organización política, según la cual, si bien cada uno cuenta con sus autoridades electas, el municipio y el condado no se determinan de igual modo en todas partes. Puede decirse que en Estados Unidos la organización del municipio y del condado tienen por base la misma idea: que cada uno es el mejor juez de lo que solo a él concierne y el más capacitado para proveer respuestas a sus necesidades particulares. El municipio o el condado son, pues, los encargados de velar por sus propios intereses. El Estado gobierna, pero no administra. La primera consecuencia de esta doctrina ha sido la elección de todos los administradores del municipio y del condado por los propios habitantes (pags. 131-132).

El desarrollo del federalismo como institución descentralizada tiene sus orígenes en Proudhon (2006), que denomina al sistema contrato político y lo enmarca en el concepto de federación como forma antagónica a la centralización. El autor define dicho contrato como un tratado, alianza o convenio por el cual muchos estados, comunas o grupos de comunas se obligan recíproca y equitativamente unos a otros para uno o muchos objetos particulares, cuya representación incumbe especial y exclusivamente a los delegados de la federación (pag. 63).

Ahora bien, respecto del federalismo como estructura política descentralizada existe un sinnúmero de definiciones. Así, por ejemplo, Lijphart (1999) considera que

existe un consenso en que la característica básica del federalismo es la de garantizar la división del poder entre el nivel central y el nivel regional. Siguiendo a William H. Riker, señala: «El federalismo es una organización política en la que las actividades de gobierno están divididas entre los gobiernos regionales y un gobierno central, de tal manera que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades en las que toma las decisiones finales» (pag. 188). Además, de acuerdo con Lazar, que propone la no centralización del poder, Lijphart ve el federalismo como la distribución del poder entre varios centros, ninguno de los cuales es superior o inferior al otro, a diferencia de lo que ocurre en una organización de tipo piramidal. Por su parte, Mayntz (1985) describe la descentralización política no como la construcción de un sistema de abajo hacia arriba, como lo hace Tocqueville, sino como delegación del poder legal de decisión a las partes de un sistema o a los niveles inferiores de una estructura administrativa escalonada y de descentralización administrativa, cuando lo que se delega no es el poder de decisión, sino únicamente la ejecución de tareas determinadas (pag. 38). En el caso particular de esta forma de delegación del poder, que presupone un ordenamiento jurídico centralizado preexistente y que sería típico de los Estados unitarios, Escolar (2000) señala que la descentralización es un proceso de transferencia de poder que tiene dos grandes formas de presentarse: una, vinculada a la transferencia de poder político (descentralización política) y, la otra, ligada a la transferencia de responsabilidades y funciones de administración (descentralización administrativa). Sin embargo, debería precisarse que, para que la descentralización sea política, el órgano estatal que la recibe debe tener facultades legislativas expresas, ya que son estas las que permiten ejecutar autónomamente las políticas de gobierno. Ahora bien, en el plano estrictamente ejecutivo, es decir, en lo que atañe a la autonomía gubernamental para fijar políticas públicas sin que ello involucre la capacidad de determinar el plexo normativo que reglamente su ejecución, la descentralización política se referirá a la capacidad de elaborar, planificar, ejecutar y controlar las políticas de gobierno, con o sin capacidad concomitante de determinar legislativamente las normas que regulan su ejercicio (pags. 48-49).

Una de las definiciones tradicionales es la que han elaborado Rondinelli, Nellis y Cheema (1983), para quienes la descentralización es la transferencia de responsabilidades de planificación, gestión y recaudación de los recursos, y la asignación del gobierno central a sus agencias. Esta transferencia puede estar dirigida

a varias entidades: a) las oficinas en el territorio de la administración central (ministerio u organismos); b) las unidades subordinadas o niveles de gobierno; c) los organismos públicos semiautónomos o corporaciones; d) las autoridades regionales o funcionales, y e) los organismos no gubernamentales, organizaciones de voluntarios o privados (pag. 13). También tenemos definiciones más modernas y actuales, como la que propone Tulia Falleti (2010), quien distingue descentralización administrativa, fiscal y política. Las dos primeras se entienden como un conjunto de políticas diseñadas para ser transferidas a los gobiernos subnacionales. En el caso de la descentralización administrativa, lo que se transfiere es la capacidad de ejecutar los servicios sociales (educación, salud, vivienda, entre otros) y, en el de la descentralización fiscal, la capacidad de aumentar su autoridad y los ingresos fiscales. Por último, la descentralización política sería el conjunto de reformas electorales o arreglos constitucionales destinados a delegar autoridad política en los actores subnacionales, crear otros nuevos o reactivar los ya existentes (pag. 38).

En el marco de la discusión presentada, podemos indagar una posible definición operacional de descentralización política que permita revisar los sistemas políticos en tanto relaciones entre sistemas económicos y regímenes políticos (Duverger, 1985), y determinar si dicha definición tiene o no incidencia sobre el grado de descentralización del Estado<sup>19</sup>.

#### a) La Descentralización Política

Las definiciones de descentralización que hemos revisado hasta ahora se centran en la funcionalidad del Estado o la distribución de las tareas del gobierno entre niveles y otros grupos de interés. Sin embargo, es nuestra intención volver a revisar un nivel anterior, en el marco de la descentralización asociada a la concepción originaria de Estado-sociedad o Estado-poder. Ello nos permitirá releer la descentralización no como un criterio de organización del Estado administrador y prestador de bienes y servicios, sino como una forma de medir el poder del Estado. En particular, nos interesa el Estado en su relación con el territorio, pues en ella se reconoce como un elemento dominador o de autoridad. Para Santo Tomás, por ejemplo, el poder territorial se refleja en un gobierno de tipo político o despótico, algo que para

---

<sup>19</sup> La descentralización política del Estado se refiere a la distribución territorial del poder del Estado.

Maquiavelo representan los principados heredados o nuevos. En ambos casos, el Estado es uno, pero el tratamiento del territorio se ejerce de manera distinta. En el gobierno político, el tratamiento del territorio (provincia, ciudad u otro) se ejerce mediante sus propios estatutos, mientras que en el gobierno despótico, que es de súbditos, se ejerce por la voluntad plena de su señor.

En el modelo autocrático, el auge de la propiedad privada de abajo hacia arriba condicionó el aumento de la autoridad pública desde arriba hacia abajo (Anderson, 1985), avanzando en un renovado fortalecimiento de la centralización que tuvo que ver con el absolutismo y el desarrollo de los Estados territoriales y, con ello, la monopolización del poder central (Mayntz, 1985). Esta centralización tiene como consecuencia que las relaciones políticas se irradian del centro a la periferia (Weber en Mann, 2011), traduciéndose en una distribución del poder político. Como ejemplo, en modelos tan absolutistas como los teocéntricos, esta distribución se da en lo que se conoce como *showra* (consejo), al cual se le realizan las *moshaverat* (consultas) y contempla la *mosharekat* (participación) para la toma de decisiones políticas en el territorio. Si el absolutismo representara la nula descentralización, su nivel máximo estaría en la eliminación del Estado, donde las comunidades locales tienen el poder político de tomar sus propias decisiones, con lo que se configura un espacio que no es controlado por ningún nivel más alto de gobierno (Holden en Franke, 1995). Este modelo fue idealizado por Karl Marx en la Commune de París.

Si en las teorías contractuales el Estado es considerado como un orden que es consecuencia del ejercicio del poder, que se expresa mediante la potestad de dictarse sus propias normas y de establecer su forma, referida esta última a la distribución espacial de la voluntad estatal en el ejercicio del poder, entonces podríamos definir la inexistencia de la descentralización política, o centralización en su estado puro, cuando, existiendo unidades con una gran homogeneidad tanto territorial como poblacional (considerada por Hariou como la más perfecta unidad de poder), el poder central absorbe todas las fuerzas y energías locales, las ejerce y deja sin vida propia a los otros organismos territoriales que forman el Estado. En cambio, existirá descentralización política cuando el poder esté distribuido y la atribución de funciones que revelan la voluntad estatal se haga de acuerdo con un modelo establecido, cuyo ejemplo se encuentra en los Estados compuestos. Para Locke y Rousseau, un Estado

de naturaleza, donde la descentralización es máxima, y un Estado absolutista, donde la descentralización es nula, tendrán que ser contrastados por un acuerdo social basado en la separación del poder ejecutivo, legislativo y territorial. Para Locke, el ejercicio del poder deberá darse entre comunidades subordinadas o mediante alianzas entre comunidades. Para Rousseau, siempre será necesario mantener la autonomía en las unidades territoriales menores, de tal modo que haya descentralización y coordinación. Entonces, la descentralización total (máxima) no existe, puesto que la evidencia muestra que las sociedades con Estados han tenido un grado de supervivencia superior al de aquellas sin Estado.

Si el Estado es un poder autónomo y puede establecer su forma, esta última es la manera cómo se distribuye y ejerce el poder. Natural y lógicamente, esa forma se relaciona con el principio, la formación y la ley de cada régimen (Proudhon, 2008). La forma del Estado se usa para diferenciar la distribución espacial y la actividad estatal, por una parte, y la distribución de tal actividad en los órganos que componen el Estado, por otra.

La descentralización política, entonces, será aquella que define el grado de distribución del poder territorial del Estado, en el entendido de que la centralización es una precondition del poder estatal, y en ella se concentra su naturaleza institucional y territorial. Para poder operacionalizar esta definición de descentralización política (DP), es necesario considerar tres elementos que denominaremos básicos o constitutivos. El primero es la existencia de un territorio como una parte del todo, pero distinto del territorio del Estado; el segundo es el acuerdo social de la comunidad política en tanto territorio, y el tercero corresponde a la constitución del patrimonio.

#### b) El Territorio y la Persona de Derecho Público

En la actualidad, se considera que una entidad puede existir como persona jurídica. En la terminología jurídica, se alude a ella como un sujeto dotado de representación propia en el derecho, y se define como persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, donde la persona moral<sup>20</sup>, comunidad o voluntad común es una creación artificial (Fernández, 1997, pag. 467). A las entidades

---

<sup>20</sup> Federico Carlos de Savigny (Andrés Bello se basa en él para establecer el Código Civil en Chile), proponía una separación entre la persona social, haciendo referencia a la nación y a las personas jurídicas, que son seres ficticios.



como nación, departamento o municipalidad, les corresponderá una persona de derecho público, cuya creación proviene de un acto legislativo (constitución o ley en sentido estricto), con fines públicos y generales de bien común y duración es indefinida. Las personas jurídicas de derecho público pueden actuar como sujetos de derecho privado para distinguir en la actuación del Estado la esfera pública de la esfera privada (ello en el caso de relaciones contractuales). Sin embargo, el Estado ejerce su facultad de imperio ordenando o prohibiendo actos, e imponiendo deberes. En este caso, el Estado desarrolla una actividad pública y sus actos quedan sujetos al derecho público.

Como se ha dicho, el Estado no es la única persona de derecho público. En efecto, la distribución del poder del Estado ha dado lugar a la aparición de otras personas de su misma naturaleza, como las entidades territoriales (estados, departamentos, provincias, comunidades autónomas, municipios), los órganos con jurisdicción territorial (gobiernos regionales o provinciales) y los órganos autárquicos de la administración, como los servicios electorales, los bancos centrales, los entes fiscalizadores, entre otros de carácter constitucional y legal.

Una de las discusiones actuales, central en relación con la persona jurídica del Estado, gira en torno a si la persona jurídica corresponde a la administración pública. Este mismo debate se dará en el nivel subnacional, respecto a si la persona jurídica es detentada por la entidad territorial, la administración pública en el territorio o un órgano de administración con jurisdicción en el territorio.

En este contexto, podemos señalar que la distribución del poder territorial se realiza a través de la existencia de personas jurídicas distintas del Estado, pero de similar naturaleza, cuya misión esencial es el bien común. Estas personas jurídicas se pueden clasificar en a) entidades territoriales y b) administraciones territoriales (establecimiento público<sup>21</sup>). A estas agregaremos dos distinciones, a objeto de caracterizar de forma completa el fenómeno del poder territorial del Estado. El emplazamiento de la administración del Estado en el territorio es lo que denominaremos modelo de desconcentración (c), mientras que la inexistencia de un

---

<sup>21</sup> Establecimiento público, en el modelo francés, corresponde a una persona de derecho público creada por el Estado para prestar un servicio determinado y, posteriormente, se aprovecha también para la producción y distribución de bienes.

emplazamiento (considerando el nivel municipal como nivel primario de gobierno) constituirá el modelo municipal o comunal (d). Lo anterior puede entenderse en términos de grados de libertad: a menor control del ente territorial superior, existe una mayor autonomía, como ocurriría con los Estados en modelos federados.

Tabla 1. Categorías de la persona jurídica de derecho público

Tipo	Existencia	Autonomía
Entidad territorial	Sí	Alta
Administración territorial	Sí	Media
Modelo Desconcentrado	No	Baja

Fuente: Elaboración propia.

Podemos definir, entonces, las entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público, para las que el territorio es una parte esencial, sobre el cual ejercen sus derechos, generalmente basados en la división territorial del Estado (estados, departamentos, provincias). Las administraciones territoriales son aquellas personas jurídicas de derecho público para las cuales el territorio no es un elemento esencial, sino que constituye solo el espacio físico donde pueden ejercer su actividad. Como última distinción, tenemos que el territorio se divide con un fin de administración, actúa bajo la persona jurídica del Estado (o administración pública) y obedece a una lógica de establecimiento en el nivel territorial de oficinas desconcentradas. Además, podemos incorporar como una subdistinción de esta última la inexistencia de nivel intermedio, que incluiría a los países que solo cuentan con dos niveles de administración (Estado y municipio).

#### c) El Tipo de Contrato o Pacto Social

Si aceptamos que los grados de libertad se han definido en la sección anterior en función de la persona moral como colectividad, vemos que es necesario relacionarlos con el individuo como parte de esa colectividad. Para ello, es primordial que estos tengan unión de valores e identidad, pues esta última está socialmente constituida (Fierro, 2016, pag. 118). Lo anterior es importante dado que los modelos liberales ven al individuo independientemente de su comunidad de pertenencia. Sin

embargo, para MacIntyre, Taylor y Etzioni (en Fierro, 2016, pag. 120), el individuo alcanza su máxima libertad, diversidad y existencia moral en una comunidad política.

Si reconocemos, entonces, que la comunidad política juega un rol importante en nuestras vidas y en nuestra constitución como seres humanos, debemos reconocer que tenemos una obligación hacia dicha comunidad (Taylor en Fierro, 2016, pag. 121); es la comunidad la que hace posible la existencia de la comunidad.

El equilibrio entre la comunidad política y el individuo en el territorio estará consagrado por un pacto social en el que se definen derechos y deberes para una y otro. Es por ello que el interés público, el resguardo y la configuración de la sociedad no se pueden comprender adecuadamente sobre la base de intereses puramente privados y de individuos que no actúen conjuntamente en el espacio de lo público, razón por la cual el Estado reconoce la emergencia de comunidades políticas distintas a la nación.

En este contexto, podemos establecer diversos grados de autonomía en función del pacto social, es decir, Estados con pluralidad de poderes constituyentes. Es así como podrán darse territorios que detentan un poder constituyente como poder soberano, el cual no está vinculado a ninguna norma jurídica previa, pudiendo libremente fijar la idea de derecho que considere adecuada en la constitución. Este poder es prejurídico actúa libre de toda forma de control (Nogueira, 2009) y proviene del cuerpo político de la sociedad o comunidad política que decide organizarse política y jurídicamente, lo que constituye la base de las teorías contractualistas. En esta definición, subyace la idea de que la soberanía está radicada en el pueblo.

Un segundo nivel de autonomía son los acuerdos sociales en comunidades políticas difusas, que pueden ser limitados en el marco de una sola constitución, en la cual se acepta una pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza (Hernández, 1980, pag. 253). En este caso, el territorio no es un factor esencial y se caracteriza por tener amplias atribuciones legislativas, incluidas la elaboración de estatutos o su propio ordenamiento jurídico, cuya estructura y competencias emanan directamente de la constitución.

Las leyes delegatorias promueven niveles menores de autonomía y estructuran la organización y sus competencias, las que se generan en territorios o divisiones político- administrativas, que generalmente no demandan autonomías territoriales y se

constituyen como una forma de modernización del Estado y mejoramiento en la provisión de bienes y servicios. En estos modelos, se deberán incluir los que establecen servicios públicos desconcentrados de estructuras nacionales que están sometidos a tutela y vigilancia del nivel central.

Tabla 2. Categorías del tipo de contrato o pacto social

Tipo	Marco legal	Autonomía
Poder constituyente	Constitución	Máxima
Poder legislativo	Estatuto	Media
Servicio público	Ley delegatoria	Baja

Fuente: Elaboración propia.

#### d) La Autonomía Patrimonial

El patrimonio del Estado está constituido por un conjunto de bienes inmuebles, muebles, tangibles e intangibles, derechos e ingresos, tanto de dominio público como privado, que pertenecen en plena propiedad a la nación para satisfacer las necesidades colectivas. Estos bienes están regulados, administrados y controlados por los poderes del mismo Estado, incluyendo los bienes y derechos detentados por los particulares bajo un régimen jurídico de derecho público y privado. Dentro del patrimonio del Estado, también se considera la propiedad originaria de las tierras y el agua comprendidas en el territorio nacional.

Con el objeto de proponer una taxonomía que permita distinguir los distintos niveles de autonomía, diremos que el patrimonio de las entidades o administraciones territoriales está constituido por los bienes, derechos y obligaciones cuya titularidad les corresponda. Ahora bien, para definir o identificar los distintos grados de autonomía, entenderemos el desarrollo máximo del patrimonio como el ejercicio de la potestad soberana que tiene una entidad o administración sobre su territorio, la propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional o, con mayor

extensión, un pleno derecho de propiedad, lo que implicará, en algunos casos, la propiedad sobre los recursos naturales y bienes demaniales<sup>22</sup>.

Un nivel menor en los grados de autonomía se considerará cuando la entidad o administración territorial pueda fijar y recolectar tributos independientemente de la decisión del Estado o nivel central. En esta escala, el nivel inferior corresponderá a las que cuentan con un patrimonio compuesto mayoritariamente por transferencias del nivel central. En el último nivel, se ubicarán aquellas en que el Estado interviene con sus recursos de forma directa o a través de las municipalidades, organismos públicos o entes privados.

Tabla 3. Categorías para la estructura del patrimonio

Tipo	Autonomía
Soberanía sobre los recursos naturales	Máxima
Tributos territoriales	Media
Transferencias nación-territorio	Baja

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente tabla presenta un resumen de los elementos de la descentralización política estudiados hasta ahora.

---

<sup>22</sup> Los bienes demaniales son aquellos bienes de dominio público tales como playas, aguas o minas, cuyo uso requiera de una concesión.

Tabla 4. Categorías, componentes y nivel de descentralización política

	Entidad territorial	Máxima
Autonomía jurídica	Administración territorial	Media
	Desconcentración	Baja
	Poder constituyente	Máxima
Autonomía comunidad política	Poder legislativo	Media
	Servicio público	Baja
	Soberanía sobre los recursos naturales	Máxima
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	Media
	Transferencias nación-territorio	Baja

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. RESUMEN

A.- La constitución del concepto del Estado Moderno se configura en el siglo XVI y se reconoce en Nicolás Maquiavelo (1469 – 1527) y Juan Bodino (1530 - 1596) los que dan origen a los elementos fundamentales del Estado: «Pueblo, Territorio, y Soberanía». En ello se considerará al Estado como la totalidad de la comunidad política.

B.- Se ha podido observar en las Teorías Absolutistas, Contractualistas y Marxistas, que tienen entre sus fundamentos básicos la definición de la distribución del poder, sea este en términos del individuo, como comunidad o sociedad y también entre diversas comunidades expresadas territorialmente, catalogados en distintas épocas como: Gobierno Político – Gobierno Despótico; Hereditario – Nuevo; Compuesto – Simple; Federal – Unitario. Todo lo anterior, refleja la discusión respecto de la distribución del poder y se podría resumir en un dueto de la función del Estado, como: «Coerción – Política»

C.- El poder del Estado se caracterizará entonces por el ejercicio de: Gobierno-administración; decisión-ejecución; Su voluntad – relaciones de Asociación. Lo que se ejerce a través de una o más normas de aplicación general o particular, la principal será el pacto original o la Constitución, la que dará cabida a la existencia del Estado como forma de asociación política de la comunidad, como sujeto de derecho y también como una construcción histórica.

D.- La norma constitucional una y otra vez, con la participación de todos los miembros de la comunidad, organizan la sociedad y como se distribuirá la toma de decisiones en una o más sub-comunidades y territorio, la que podrá estar, concentrada en una única comunidad (centro) o distribuida en múltiples comunidades (policéntricas). Las comunidades concentradas se asocian preferentemente bajo la premisa de la seguridad y su propia conservación. Las segundas, bajo las premisas de cooperación y alianza. La variación entre una y otra, se denomina descentralización política y sus desafíos son la autonomía y la coordinación producto de la relación de poder entre ellas.

E.- El ejercicio del Poder, se plantea en función del origen, para algunos este surge de la agregación de comunidades políticas y la soberanía radica en éstas otra situación señala que existe una sola comunidad política y es ella la que transfiere funciones que permitan mejorar las condiciones de dicha comunidad, abstrayéndonos del origen si es por agregación o por delegación la transferencia del poder. La descentralización política, en el entendido de la existencia formal o no de sub-comunidades políticas desarrolladas o no, debiera a lo menos constituirse para medir el grado de Descentralización en tres elementos básicos y/o constitutivos para una comunidad política: «Un territorio distinto del territorio del Estado»; «El pacto social de la comunidad» y «Naturaleza de la Riqueza o Patrimonio».

F.- Como primer elemento constitutivo, tendremos la conformación de la comunidad que deberá constituirse como persona moral y jurídica para ser un sujeto reconocido además derechos y obligaciones que le permita generar compromisos permanentes. La existencia de una comunidad política, se deberá relacionar desde el punto de vista sociológico con la historia, la cultura y ellos incorporados en un conjunto de normas que interactuarán entre si y configuran la comunidad, la autonomía estará dada en su capacidad de generar nuevas reglas. Finalmente, la riqueza de la comunidad política, estará dada por su patrimonio, así como también por la naturaleza del mismo, entre

ellos se tiene que es posible que esta tenga propiedad de sus bienes originarios, la posibilidad de crear tributos o recibir transferencias producto de ellos u otros.

G.- Una mayor grado de descentralización política estará caracterizado entonces, por la interacción entre distintas variaciones de la persona jurídica «Estado, las entidades territoriales y los organismos de administración territorial», las reglas que le rigen, que se pueden clasificar como «poder constituyente, estatutario y de ley delegada» con la capacidad de generar riqueza que depende de la composición y naturaleza del patrimonio «Propiedad sobre sus recursos naturales, Capacidad de crear tributos y redistribución del nivel central».





## **IV.- CAPÍTULO 4: SISTEMA POLÍTICO, RÉGIMENES POLÍTICOS Y SISTEMAS ECONÓMICOS**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El grado de descentralización política estará determinado por la distribución del poder territorial del Estado, lo que significa que será definida por la organización del sistema político. Es por ello que en este capítulo avanzaremos en la identificación de los componentes básicos de un sistema político, mostrando que este es el resultado de la relación entre régimen político y sistema económico (Duverger, 1955). El sistema político, entonces, es el «cuadro general» en el cual los «diversos elementos se colocan en una relación recíproca». En esta línea, consideraremos que las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político denominado régimen político, entre las cuales describiremos los elementos de la democracia y el autoritarismo recurriendo a la revisión bibliográfica. En el sistema económico, describiremos el modelo socialista y el modelo liberal<sup>23</sup>. Lo anterior nos permitirá realizar las siguientes distinciones generales: a) democracia liberal; b) democracia socialista; c) autoritarismo liberal, y d) autoritarismo socialista.

En la revisión y descripción del régimen político, abordaremos conceptos de N. Bobbio, R. Dahl, G. Sartori, G. Burdeau, F. Hayek y Von Mises, con el objeto de profundizar en los conceptos de democracia y autoritarismo, y realizar la distinción final entre democracia limitada o electoral y democracia sustantiva o liberal. Finalizaremos con la introducción de la operacionalización del concepto basado en la metodología implementada por la Freedom House (2016). En el mismo sentido, profundizaremos en la descripción de los sistemas económicos, lo que permitirá caracterizar las variables de análisis, principalmente las relacionadas con la distinción entre liberalismo clásico y neoliberalismo. Además, expondremos la metodología desarrollada por la Heritage Foundation (2016), lo que nos permitirá obtener un cuadro más específico. Como resultado, obtendremos los siguientes nuevos sistemas políticos: a) democracia liberal clásica; b) democracia neoliberal; c) democracia electoral liberal clásica y d) democracia electoral neoliberal, cuyas características desarrollaremos hacia el final del capítulo.

---

<sup>23</sup> En este caso, se revisará el sistema liberal en su variante clásica y en su variante neoliberal.

## 2. SISTEMAS POLÍTICOS

Entre los principales autores que han desarrollado el concepto de sistema político, David Easton (1953) es uno de los principales. En *The Political System*, define la noción de interdependencia como una característica distintiva de un sistema político frente a otros y el sistema político como un sistema de resolución en que las decisiones poseen una relevancia especial por cuanto se refieren a la distribución de valores (bienes). Esta distribución se realiza de forma autoritaria y, por regla general, debe respetarse so pena de recibir sanciones (Von Beyme, 1977, pag, 235). Este debate sigue vigente hoy, en especial cuando se pone de relieve la importancia que han tenido las nuevas discusiones respecto al análisis del Estado, principalmente por el fenómeno de la globalización y los movimientos sociales. Dichas tendencias han permitido volver a revisar los contrastes que existen entre capitalismo y socialismo; las variedades del capitalismo y los regímenes políticos, desde el Estado nacional a la gobernanza multinivel, además de la lucha de clases y el carácter de clase, y las políticas de identidad (Jessop, 2010, pag. 41).

Para el desarrollo del presente trabajo, utilizaremos en términos generales y particulares la definición y taxonomía elaborada por Maurice Duverger (1970). El sistema político<sup>24</sup> se configura en un país y en un momento dado a través la interdependencia entre el régimen político y las estructuras económicas, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. En particular, la interdependencia entre régimen político, estructura económica (pag. 65) y colectividades locales<sup>25</sup> considera los factores *ceteris paribus*, de manera que el estudio de su influencia, relación e interacción queda para análisis posteriores. La colectividad local está considerada en el estudio de las instituciones políticas, porque se liga con la distribución territorial del poder del Estado, pero esto concierne también a la organización del poder en las otras comunidades que no sean el Estado (pag. 33). En relación con el régimen político, Bobbio (1993) señala que este es «el conjunto de instituciones que regula la lucha por el poder y el ejercicio de este, y de los valores que animan la vida de las instituciones. Por otro lado, las instituciones constituyen la

---

<sup>24</sup> Duverger, si bien entiende la diferencia entre régimen y sistema, los trata como sinónimos, dado que construye inmediatamente los sistemas políticos integrando el modelo de régimen con el modelo económico.

<sup>25</sup> Provincias, departamentos, municipios, etc.

estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna su papel a los diversos individuos comprometidos en la lucha política» (pag. 1409). Entenderemos el sistema económico, en tanto, como el conjunto de principios, instituciones y normas que traducen el carácter de una organización económica de una determinada sociedad (Cuadrado, 2001).

### **3. REGÍMENES POLÍTICOS**

En una revisión los regímenes políticos en la literatura especializada sobre el tema, podemos distinguir fundamentalmente dos tipos. En uno de ellos se incluiría a los regímenes que se caracterizan por el ejercicio concentrado del poder; en el otro, a los que suponen un sistema distribuido del mismo, tales como los monistas-pluralistas<sup>26</sup>; autoritarios; democráticos<sup>27</sup>; o de partido único-pluripartidistas<sup>28</sup> (Nogueira, 1993, pags.15-18).

Para construir una taxonomía o primera clasificación de sistema político, revisaremos lo que ha planteado G. Burdeau (1985), quien clasifica el régimen político en regímenes democráticos y regímenes autoritarios. Estos últimos se identifican con el cesarismo empírico, regímenes de poder individualizado y dictaduras ideológicas, que son regímenes que no solo hacen uso de procedimientos autoritarios de ejercicio del poder, sino también reclaman una filosofía política que se establece en razón del poder del jefe. Por otra parte, revisaremos el régimen democrático, entendido como el gobierno de las mayorías en el respeto de las minorías, la competencia abierta y pacífica por el poder, y el pluralismo ideológico y político.

#### **A.- Regímenes Democráticos**

Los inicios de la democracia moderna tienen sus orígenes en el siglo XVIII, cuando se produce una transición desde los regímenes autoritarios de tipo monárquicos hacia modelos con una mayor distribución del poder. Como ejemplo, podemos mencionar el surgimiento de modelos republicanos de separación de poder, lo que evolucionará hasta el Estado actual. En nuestra investigación, revisaremos los

---

<sup>26</sup> Distinción tipológica de Karl Loewenstein (monista, pluralista) en regímenes políticos contemporáneos.

<sup>27</sup> Distinción tipológica de George Burdeau (democráticos, autoritarios), en regímenes políticos contemporáneos.

<sup>28</sup> Distinción tipológica de Raymond Aron (partido único, pluripartidista), en regímenes políticos contemporáneos.

conceptos de democracia que han definido los principales autores del siglo XX y que se han ido incorporando en los análisis y estudios comparados de los últimos treinta años. Es así como, por ejemplo, para Giovanni Sartori (2003), la democracia es un sistema político<sup>29</sup> llamado a resolver los problemas de ejercicio del poder. En este contexto, el autor plantea un conjunto de definiciones tales como la democracia social, que surge con la descripción que hace Tocqueville<sup>30</sup> de la democracia americana en clave sicológica. Esta sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones y, sobre todo, por un «espíritu igualitario» le permite concluir que la democracia es una estructura social horizontal (Sartori, 2003, pag 118). Otras definiciones planteadas por Sartori son las de democracia electoral<sup>31</sup>, democracia participativa<sup>32</sup>, democracia refrendaria<sup>33</sup> y democracia industrial, entre otras. Finalmente, define la democracia como «un sistema de gobierno, y por lo tanto como estructura jerárquica» (Sartori, 2009, pag. 43). Entonces, si la democracia se puede definir de distintas maneras, estas dependerán fundamentalmente de quién tome las decisiones y de cómo las tome.

Norberto Bobbio (2010) propone que otra forma de abordar la definición de democracia es a través de lo que no es: cualquier forma de gobierno autocrático. Sin embargo, también señala que la democracia se puede definir a partir de un conjunto de reglas que establece quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (pag. 24). Asimismo, según el autor es posible diferenciar la democracia por grados, es decir, estableciendo que una forma de gobierno es más o menos democrática que otra. En este sentido, el sistema de elección del presidente de Colombia por sufragio universal y en votación directa, establecida en la Constitución de 1991, es más democrático que el sistema de electores utilizado en la Constitución de Colombia de 1886. El modelo de Estado democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el modelo de una sociedad monista. La sociedad real que subyace en los gobiernos democráticos es pluralista (pag. 30). La base de la democracia moderna es la representatividad, lo cual quiere decir que las deliberaciones que involucran a toda la

---

<sup>29</sup> Sistema político es utilizado como sinónimo de régimen político.

<sup>30</sup> La separación de poderes en Tocqueville correspondía al ejecutivo (monarca), parlamento (hacedor de leyes) y federalismo (administración comunal).

<sup>31</sup> Respecto de la democracia electoral, Sartori la define como «la base del edificio», señalando que no decide las cuestiones, sino que decide quién decidirá las cuestiones (2009, p. 34).

<sup>32</sup> El autor denomina democracia participativa a la democracia directa.

<sup>33</sup> Sartori define como democracia directa aquella que no tiene intermediación de representantes ni representación.

colectividad no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin (pag 52).

El diseño de las instituciones políticas en el régimen político podrá influir en la distribución del poder del Estado. Si pasamos revista a las formas de representación, vemos que quien es llamado a representar los intereses específicos de una rama de actividad pertenece a la misma profesión de los representados, constituyéndose como delegado y actuando por mandato imperativo. La representación de los intereses particulares, la representación fiduciaria, implica la representación política o de los intereses generales, y por ello quien la ejerce no actúa por mandato imperativo (Bobbio, 2010, pag. 55). Otro ejemplo de carácter político pueden ser las cámaras legislativas en Argentina, donde la Cámara de Diputados representa a los ciudadanos, dependiendo dicha representación del número de habitantes de la circunscripción electoral, mientras que el Senado representa al territorio (las provincias), siendo dicha representación igualitaria, independientemente del número de habitantes. A modo de conclusión, el diseño de las instituciones políticas se da en términos jerárquicos, es decir, con organismos en los que el flujo de poder viene de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba, y por tanto son mucho más cercanos a los sistemas autocráticos que los sistemas democráticos (pag. 60).

Según Hayek (2010) la democracia es un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual. Esto implica que la democracia se acepta como regla de la mayoría, como un método de decisión, pero no como una autoridad que determine lo que la decisión debiera ser. En cambio, para el demócrata doctrinario, el hecho de que la mayoría quiera algo es razón suficiente para considerarlo bueno. En su opinión, la voluntad de la mayoría determina no solo lo que es ley, sino también lo que es buena ley (pag 313). Pero Hayek considera que, como tal, esta ley no es en modo alguno infalible o cierta. Precisa además que, bajo un gobierno de mayoría muy homogénea y doctrinaria, el sistema democrático puede ser tan opresivo como la peor dictadura (pag. 103).

Norberto Bobbio, por el contrario, ve la expansión del proceso de democratización (pag. 62) como la contraposición de modelos autoritarios, así como la expansión del poder burocrático o poder político, afincado o emplazado en el

territorio<sup>34</sup>. Es por ello que, finalmente, la definición de democracia moderna quedaría definida como el Estado en el que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes: contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido.

Otra vertiente del modelo democrático y el poder distribuido es la que propone Will Kymlicka (2010), según la cual muchas democracias occidentales son multinacionales, por cuanto la mayoría de los grupos minoritarios fueron adquiriendo un estatus político especial a medida que iban siendo incorporados. A las tribus indias se las reconoció como «naciones internas dependientes», con sus propios gobiernos, tribunales y derechos establecidos mediante tratados. Un ejemplo de esto es Puerto Rico, Commonwealth y Guam, un «protectorado» (pag. 27). Para integrar las diferencias culturales y promover una organización política que dé cuenta de las diferencias grupales, también es importante asegurar la protección de los derechos civiles y políticos de los individuos. Entre las medidas especiales para considerar la pertenencia grupal podemos encontrar: a) los derechos de autogobierno; b) los derechos poliétnicos, y c) derechos especiales de representación (pags. 46-47).

Para un autor como Robert Dahl (2008), en tanto, la democracia ideal requiere un mínimo de condiciones, tales como: a) participación efectiva: antes de que una política sea adoptada por una asociación, todos los miembros del *demos* deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer saber a los otros miembros sus puntos de vista sobre lo que debería ser la política; b) igualdad en la votación: cuando llegue el momento en que finalmente se tomará la decisión, cada miembro debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar y todos los votos deben tener un mismo valor; c) adquisición de conocimiento iluminativo: dentro de un periodo de tiempo razonable, cada miembro tendrá oportunidades iguales y efectivas de aprender sobre políticas alternativas relevantes y sobre sus probables consecuencias; d) control final de la agenda: el *demos* tendrá la oportunidad exclusiva de decidir qué asuntos formarán parte de la agenda. Así, el proceso democrático que requieren las cuatro características anteriores nunca se cerrará. Las políticas de la asociación siempre estarían sujetas a los cambios que determine el *demos* si sus miembros así lo decidieran; e) la inclusión: cada miembro del *demos* tendrá derecho a participar en las formas ya descritas:

---

<sup>34</sup> Se deberá entender por territorio los departamentos, regiones, provincias, etc.

participación efectiva, igualdad en la votación, búsqueda de un conocimiento iluminativo de los asuntos y el ejercicio del control final sobre la agenda; f) derechos fundamentales: cada una de las características necesarias de una democracia ideal prescribe un derecho que es en sí una parte necesaria del orden de una democracia ideal: el derecho a participar, el derecho a que el voto de uno valga lo mismo que el de los demás, el derecho a buscar el conocimiento necesario para entender el asunto en la agenda y el derecho a participar en relaciones de igualdad con los conciudadanos al ejercer el control final en procesos políticos. Finalmente, la democracia ideal es necesariamente un sistema de derechos fundamentales (pag. 26).

Por otra parte, según Dahl, la democracia ideal deberá contrastarse con las instituciones de la democracia real, para lo cual se contará con lo siguiente:

- La elección de los representantes será el resultado de la participación efectiva.
- Las elecciones libres, justas y regulares se pueden asociar a la relación del voto igualitario y la participación efectiva.
- La libertad de expresión contemplará la participación efectiva, el conocimiento iluminativo y el control de la agenda.
- Las fuentes de información alternativa incluirán la participación efectiva, el conocimiento iluminativo y el control de la agenda.
- La libertad de asociación incluirá la participación efectiva, el conocimiento iluminativo y el control de la agenda.
- La inclusión de todos los miembros del *demo* será la participación efectiva del *demo*, el voto igualitario, el conocimiento iluminativo y el control de la agenda.

Sobre la base de estas definiciones, Robert Dahl (2008) señala que uno de los problemas para estimar las ganancias y pérdidas de la igualdad política es la ausencia de medidas cardinales y que lo mejor de que se puede depender es de las medidas ordinales, que se basan en juicios tales como «más», «menos» o «casi lo mismo». Esto solo nos permitirá discernir si cierta cualidad está o no presente en uno u otro país, para lo cual nos serán útiles índices como el elaborado por la organización Freedom



House<sup>35</sup> que, al medir la democracia, cataloga a los países como libres, parcialmente libres y no libres.

#### a) Democracia Electoral un Caso Particular

Como señala Sartori (2009), la democracia electoral se rige solo por el principio de la elección de sus representantes y ello en elecciones libres. Esta democracia no decide las cuestiones, sino que solo determina quién decidirá las cuestiones. En la misma línea, Collier y Levitsky (1997, pag 443) establecen un mínimo procedimental que considera los siguientes requisitos básicos: elecciones libres, sufragio universal, participación plena y libertades civiles. La ausencia de alguno de estos elementos implicará que el régimen en cuestión no es una democracia. En este mismo sentido, Freedom House (2016) define como democracias electorales a los países que cumplen con ciertos estándares mínimos de derechos políticos, especialmente los referidos a las elecciones libres.

#### **B.- Los Regímenes Autoritarios o Autocráticos**

El autoritarismo de G. Buerdeau (1985) propone que es la voluntad del jefe la que da el tono a las instituciones. Este régimen se caracteriza, en el fondo, por el principio del jefe y por la concentración del poder en sus manos. Al revisar los planteamientos de otros autores, nos encontramos con algunas precisiones diferentes, como que los Estados autocráticos son aquellos a) cuyos titulares del poder prescinden de una investidura por parte del pueblo en forma real o establecen mecanismos de carácter ficticio que solo concuerdan formalmente con los democráticos; b) en que el poder se concentra en un líder o una élite y se ejerce por un órgano o un conjunto homogéneo de ellos, cuyas articulaciones impiden el despliegue real de controles jurídicos interórganos que aseguren la limitación del poder y el respeto a las normas del Estado de derecho (Nogueira, 1993, pag. 399). En este mismo sentido, O'Donnell y Schmitter (2010), refiriéndose a los autoritarismos que vinieron tras la Segunda Guerra Mundial en América Latina, observan que los líderes se constituyeron como caudillos y las élites autoritarias se asociaron con los militares, generando autoritarismos o dictaduras.

---

<sup>35</sup> Freedom House es una organización no gubernamental con sede en Washington, EEUU, que realiza desde 1973 mediciones sobre libertades políticas y derechos civiles.

O'Donnell, entonces, clasifica los regímenes autoritarios en autocracia (dictadura), autocracia plebiscitaria, autocracia liberalizada y democracia política limitada. Esta última es muy importante y, en ella se pueden incluir algunas democracias con sistemas presidencialistas, los que, por sus capacidades legislativas y su estructura territorial centralizada, son asimilables a lo que G. Burdeau denomina cesarismo empírico.

A modo de síntesis, nos remitimos a la afirmación de Almond (1999) acerca de que el régimen soviético se autodenominó «dictadura del proletariado», la cual es considerada como una etapa en el desarrollo del comunismo, antes de que el papel del Estado pase a ser meramente administrativo en la fase posterior a la lucha de clases, en una era primeramente socialista y después comunista. La dictadura, entonces, eliminaba la participación y representación populares efectivas, el régimen de derecho y la división de poderes (pag. 109), este régimen llegó a denominarse «sociedad administrada<sup>36</sup>» para hacer referencia al totalitarismo sin terror. De la misma manera, se puede llamar política burocrática a la tendencia racional-tecnocrática basada en la administración jerárquica y de concentración del poder definida por Hayek. Otra alternativa es el «centralismo democrático», asociado principalmente a posturas marxistas y en la que se promueve una renuncia voluntaria a la libertad en aras de la máxima eficacia.

Esta discusión busca determinar si la dimensión política es la principal, como se suele proponer en discusiones sobre la capacidad del Estado o, en cambio, si lo que debe primar es un criterio netamente tecnocrático, cuyo enfoque sea solo la prestación eficiente de una determinada política pública. Es importante precisar que este argumento asume erróneamente, de forma explícita o implícita, una clara distinción entre la formulación y la ejecución de una política pública, es decir, considera que la ejecución de las decisiones del gobierno solo se lleva a cabo con un criterio tecnocrático, asumiendo de forma equivocada que las autoridades electas toman decisiones pero no las ejecutan, lo cual no constituiría un problema para la democracia, porque la ejecución de políticas se limitaría a cuestiones de medios y no de fines. Respecto a los principios democráticos, Munsck cita a Dahl para indicar que el control

---

<sup>36</sup> Término acuñado por Kassof, según Almond en 1999.

de la agenda política debería quedar en manos de los ciudadanos y sus representantes, y que ninguna decisión está por encima de los poderes democráticos (2010, pag. 29).

En el autoritarismo, o en algunas democracias limitadas, la dictadura burocrática es una forma de gobierno que surge del desenvolvimiento natural del capitalismo (liberalismo). Las dictaduras burocráticas se basan en una delegación clara de funciones, que poseen un mandato central, jerárquico y autoritario, que se cohesionan y funcionan sobre la base de una disciplina férrea, que poseen bienes y medios de índole material propios, que pese a no ser propiedad de los funcionarios serán los pilares básicos de la sociedad y de la dictadura burocrática (Lerner, 1993, pag. 99). Esta máxima se extiende a que la dictadura burocrática es el destino inevitable de la democracia burguesa, en tanto es la forma de gobierno que tiende a garantizar el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad moderna y la pacificación de la sociedad. La dictadura burocrática surge porque la democracia política se muestra incapaz de llevar a cabo el desarrollo económico de la sociedad y constituir un encuadre político para organizar la acción social (pag. 108).

Una distinción básica en los regímenes autocráticos es la de autoridad y poder. La primera es el rol conferido a los individuos de manera formal. El segundo se refiere a los valores, intereses y objetivos de su propia elección, lo que implicará con el tiempo un debilitamiento de las redes de poder, como señala Weber (Hutchcroft, 2001, pag. 26). La imagen actual de este modelo autoritario en el nivel regional es lo que en Chile se llama intendente y en Ecuador gobernador, esto en el marco de modelos desconcentrados y de descentralización administrativa. El proceso de descentralización a veces puede promover la democracia, pero es muy fácil concebir una «descentralización autocrática» en situaciones donde la autoridad se delega a los enclaves autoritarios a nivel local. Por el contrario, la centralización a veces puede promover el autoritarismo, pero determinadas medidas de centralización a veces son una fuerza efectiva para la democratización (pag. 33).

Para el autoritarismo moderno en su forma pura, el fin de la socialización y resocialización planeada es la transformación de toda la población en participantes activos e ideológicamente militantes. Dicha transformación tal vez no es funcionalmente necesaria para el funcionamiento de una economía moderna, pero los procesos históricos concretos que condujeron al surgimiento del nuevo complejo

industrial bajo la forma de capitalismo, y cuyo principal factor fue la burguesía, tenían que incluir necesariamente la extensión de los derechos políticos a la nueva clase dominante. Esto se hizo en nombre de principios universales, es decir, extendiendo la acción electiva en el área política: libertad e igualitarismo. Por otra parte, el proceso de creciente individualización (como desarrollo psicológico histórico), así como el individualismo (como ideología, tan ligada al nuevo orden capitalista) tiene una tendencia intrínseca a extenderse por todas las áreas de la conducta (Germani, 1985, pag. 34-35).

Otro modelo de autoritarismo es el que plantea Hayek (2009), donde el sector comunal, en que el Estado domina todos los medios, llega a sobrepasar una cierta proporción de la totalidad y los efectos de su acción dominan el sistema entero. Si el Estado domina directamente el uso de una gran parte de los recursos disponibles, los efectos de sus decisiones sobre el resto del sistema económico resultan tan grandes que indirectamente domina casi todo (pag. 93). Hayek sostiene que el totalitarismo es contrario al liberalismo, pero no a la democracia. Por su parte, Juan Linz plantea que los modelos totalitarios podrían definirse como aquellos que tienen un centro monista pero no monolítico y donde cualquier grupo o institución deriva su legitimidad de ese centro. Hay una ideología exclusiva que comparten el gobernante y su partido, y la participación ciudadana se alienta en una activa movilización en favor de tareas políticas, situación que Hayek asocia también a la democracia.

#### **4. MEDICIÓN<sup>37</sup> DE LA DEMOCRACIA**

*Freedom House in the World*<sup>38</sup> (2001-2002) se aplicó en 192 países y se viene elaborando desde 1973. Su última edición fue realizada en 2016 y considera dos grandes áreas. La primera corresponde a los derechos políticos y la segunda a las libertades civiles. Entre los primeros, tenemos que las personas puedan participar libremente en el proceso político, incluyendo el disfrute del derecho a votar y competir

---

<sup>37</sup> Robert Dahl, plantea una crítica respecto de la importancia de las instituciones políticas democráticas al tratar de definir la igualdad política, señala que una clasificación ordinal sufre de deficiencias relacionadas que son fundamentales. Los umbrales superior e inferior son de alguna manera arbitrarios y no se han hecho distinciones entre los países «más democráticos» y los «menos democráticos».

<sup>38</sup> Es una organización de la sociedad civil dedicada a la defensa de la democracia y los derechos humanos fundada en 1941, establecida en Washington, EEUU ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org))

por cargos públicos y elegir a los representantes que tendrán un voto decisivo en las políticas públicas. En el área de las libertades civiles, se incluyen la libertad para desarrollar puntos de vista y la no interferencia del Estado ni en las instituciones ni en la autonomía personal. La encuesta define, como un mínimo, que una democracia es un sistema político en el que las personas eligen a sus autoridades libremente entre varios grupos e individuos en competencia, los cuales no han sido designados por el gobierno. La libertad es la oportunidad de actuar de forma espontánea en una variedad de campos fuera del control del gobierno y otros centros de dominación potencial. La evaluación de Freedom House no es acerca de los gobiernos, sino acerca del efecto que estos tienen sobre los individuos y la libertad.

La encuesta le asigna a cada país dos clasificaciones numéricas, que caracterizan los derechos políticos y las libertades civiles. Estas dos clasificaciones se promedian para determinar si se trata de un estado general «libre», uno «parcialmente libre» o uno «no libre». La denominación de «democracia electoral» se les asigna a los países que han cumplido con los estándares mínimos para considerar que sus elecciones son libres y justas, de acuerdo con un juicio de observadores internacionales de las elecciones. Para ello, los criterios básicos son que los votantes tengan acceso a la información sobre los candidatos y sus plataformas, que puedan votar sin presiones indebidas por parte de las autoridades y que los candidatos puedan hacer campaña sin ser víctimas de la intimidación.

En materia de derechos políticos, la encuesta realiza un conjunto de preguntas que se identifican en la tabla siguiente, en la cual comparamos la propuesta Freedom House con la propuesta de Robert Dahl sobre la democracia real, que es, entre las distintas propuestas que se han hecho, una de las más aceptadas. Además, al comparar la metodología Freedom House con la que propone el autor, se observa que las preguntas sobre derechos políticos son coincidentes, lo que nos permite contar con una buena aproximación para identificar los regímenes democráticos y distinguir entre democracias de tipo electoral (formales o limitadas) y democracias substantivas, que definiremos solo como democracias.

Tabla 5. Comparación de categorías de democracia Freedom House-Robert Dahl

Descripción Freedom House 2016 para derechos políticos	Taxonomía Robert Dahl para democracia real
1. El jefe de Estado o de Gobierno es electo a través de elecciones libres y justas.	Representantes elegidos, elecciones libres, justas y frecuentes.
2. Los representantes legislativos son elegidos a través de elecciones libres y justas.	Representantes elegidos, elecciones libres, justas y frecuentes.
3. Existen leyes electorales justas, igualdad de oportunidades de campaña y votación justa y honesta en la tabulación de los votos.	Elecciones libres, justas y frecuentes, inclusión de todos los miembros del <i>demo</i> .
4. Los votantes son capaces de dotar a sus representantes libremente elegidos con poder real.	Representantes elegidos.
5. Las personas tienen derecho a organizarse en diferentes partidos políticos u otras organizaciones competitivas de su elección, y el sistema está abierto para el ascenso y caída de estos partidos que compiten.	Autonomía de asociación.
6. Hay un importante voto de la oposición, el poder de facto de la oposición y una posibilidad realista para que la oposición pueda aumentar su apoyo o ganar poder a través de las elecciones.	Inclusión de todos los miembros del <i>demo</i> .
7. Las personas están libres de la dominación de militares, potencias extranjeras, partidos totalitarios, jerarquías religiosas, oligarquías económicas o cualquier otro grupo de gran alcance.	Autonomía de asociación.
8. Los grupos minoritarios, culturales, étnicos, religiosos y otros, tienen razonable autodeterminación, autogobierno, autonomía o participación a través del consenso informal en el proceso de toma de decisiones.	Inclusión de todos los miembros del <i>demo</i> .

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *La igualdad política* (Robert Dahl, 2008) y «Derechos políticos del Índice de Libertad Mundial» (Freedom House, 2016).

## **A.- Metodología: Índice de Libertad en el Mundo, Freedom House**

La encuesta abarca dos temas generales agrupados en derechos políticos y libertades civiles, a los cuales les asignan dos clasificaciones numéricas. Estas se promedian para determinar el tipo de Estado, que podrá ser libre, parcialmente libre o no libre.

La encuesta valora los derechos políticos<sup>39</sup> y las libertades civiles por separado en una escala de 1 a 7, donde 1 es el más libre y 7 el menos libre. Ahora bien, para la sección derechos políticos, el puntaje máximo es de 32 puntos y corresponde a 8 preguntas, donde las calificaciones van de 0 a 4 puntos. La sección libertades civiles tiene un máximo de 56 puntos y consta de 14 preguntas, con una evaluación que también va de 0 a 4 puntos.

## **5. SISTEMA ECONÓMICO**

Podemos entender un sistema económico como un ordenamiento social a través del cual la comunidad se organiza con el objeto de tomar decisiones que den respuesta a las preguntas de ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir? Los posibles modelos se basan en un conjunto de principios esenciales que les dan coherencia, pero también en la existencia o reconocimiento de determinadas instituciones y en unas reglas que, con posibles variantes, regulan las relaciones entre los sujetos y el desarrollo de las actividades económicas propiamente dichas (Cuadrado, 2001, pag. 23). Entonces, Cuadrado (2001) define un sistema económico como «el conjunto de principios, instituciones y normas que traducen el carácter de una organización económica de una determinada sociedad». El sistema económico podrá ser el resultado de una decisión democrática o autoritaria, expresada en principios y normas impuestas, aceptadas o asimiladas.

Con el objeto de conocer algunas aproximaciones acerca de lo que es un sistema económico y la forma en que este puede ser caracterizado o diferenciado, revisaremos los planteamientos de distintos autores. Douglass North (2006), por

---

<sup>39</sup> En el caso de los derechos políticos, se integran dos preguntas discrecionales ante la eventualidad de un caso de monarquías tradicionales, en que se considera si existen procesos electorales, sistemas de consulta, derecho a petición al gobernante o, en el caso de gobiernos intervenidos por otros gobiernos o potencias extranjeras, tienen parte y en el caso que un gobierno autoritario promueva la participación política.

ejemplo, señala que la ejecución obligatoria, en el marco de los contratos y la participación del Estado, supone que los individuos que tienen la potestad de la fuerza coercitiva la usarán en su propio interés y en desmedro del resto de la sociedad. En este sentido, cobra relevancia la propuesta de V. Ostrom (en North, 2006, pag. .83) respecto a la teoría de la república compuesta, según la cual, las formas correctas restringirán el ejercicio tiránico del poder político, lo que se logrará gracias a la concurrencia de competencias relativas a los intereses de los individuos que comparten diversas comunidades, los intereses estarán definidos por las prerrogativas gubernamentales.

Al ser construcciones político-institucionales, los sistemas económicos se pueden clasificar según sus variables de análisis. En términos del grado de descentralización, tenemos el sistema de economía centralmente planificada o modelo socialista y el sistema económico capitalista (de mercado o liberal). Asimismo, podemos encontrar clasificaciones que se basan en quién detenta la propiedad y en su modo de asignación (Holeosvsky [1977] en Moré, 2014, pag. 10). Por otra parte, Karl Polanyi (1976) destaca la distinción entre entendimiento formal y sustantivo del sistema económico. El autor señala que es importante considerar el sistema económico empírico, que define como «el proceso instituido de interacción entre el hombre y su medio ambiente, que tiene como consecuencia un continuo abastecimiento de los medios materiales que necesitan ser satisfechos» (pag.5). Esto último es lo que pretendemos abordar.

#### **A.- El Sistema de Economía Socialista**

Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista, que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva. Las características de este sistema son: a) la propiedad social sobre los medios de producción; b) la planificación centralizada de toda la economía; c) el monopolio estatal del comercio exterior; d) el rígido control de cambios; e) el desarrollo del derecho público o socialista<sup>40</sup>; f) un sistema político de partido único, y g) la inexistencia de libertad económica<sup>41</sup> (Witker, 1989, pag. 32). La aplicación del sistema de economía planificada hizo surgir un nuevo orden social,

---

<sup>40</sup> Hace referencia al derecho de planificación y al derecho económico.

<sup>41</sup> Hace referencia a la libertad de empresa.



político y económico con un sistema centralizado, donde la economía estaba dirigida sobre la base de una planificación para solucionar las cuestiones fundamentales, tales como a) inversión; b) distribución regional y sectorial de los recursos; c) fijación de objetivos a alcanzar; d) distribución de la renta social; e) establecimiento de estructuras económicas, y f) la fijación de precios (Moré, 2014, pags. 12-13).

Desde una posición crítica, Von Mises (1983) señala que, en el modelo de economía socialista, la administración económica puede establecer exactamente qué bienes son más urgentemente necesarios, pero eso es solo parte del problema. La otra parte, la evaluación de los medios de producción, no se soluciona. La administración puede averiguar exactamente el valor de la totalidad de tales instrumentos, que, obviamente, es igual al valor de las satisfacciones que pueden darse. Si calcula la pérdida en que se incurriría al retirarlos, también podría averiguar el valor de los instrumentos únicos de producción. Pero no puede asimilarlos a un denominador común de precios, como podría hacer bajo un sistema de libertad económica y de precios en dinero (pag. 222). En la misma línea de Von Mises, Hayek escribe que, para alcanzar sus fines últimos, que son la justicia social y una mayor igualdad y seguridad, el socialismo propone la abolición de la empresa privada y de la propiedad privada de los medios de producción, además de la creación de un sistema de «economía planificada», en el cual un empresario que busca un beneficio es reemplazado por un organismo central de planificación (pag. 62). Esto implicará siempre la centralización de las decisiones en el gobierno central o en el comité del partido único, el sistema socialista se distribuirá no solo en las estructuras económicas, sino también en las estructuras territoriales y, dentro de estas, incluso en niveles de unidades básicas (barrios, manzanas, entre otras).

No habría dificultad para establecer una intervención o planificación eficiente si las condiciones fueran tan sencillas que una sola oficina pudiera atender eficazmente todos los hechos importantes. Solo cuando los factores que han de tenerse en cuenta llegan a ser tan numerosos que es imposible lograr un panorama total de ellos, se hace imperativa la descentralización, siempre desde la acción burocrática y no desde la distribución del poder. Pero cuando la descentralización es necesaria, surge el problema de cómo establecer una coordinación que deje en libertad a cada organismo por separado para ajustar sus actividades a los hechos que solo cada uno de ellos

pueden conocer y realizar un mutuo ajuste de los respectivos planes. Como la descentralización se ha hecho necesaria porque nadie puede contrapesar conscientemente todas las consideraciones que entran en las decisiones de tantos individuos, la coordinación, evidentemente, no puede efectuarse a través de una intervención explícita, sino tan solo con medidas que procuren a cada agente la información necesaria para que puedan ajustar con eficacia sus decisiones a las de los demás. Y como jamás pueden conocerse plenamente todos los detalles de los cambios que afectan de modo constante a las condiciones de la demanda y la oferta de las diferentes mercancías, ni hay centro alguno que pueda recogerlos y difundirlos con suficiente rapidez, lo que se precisa es algún instrumento registrador que automáticamente recoja todos los efectos relevantes de las acciones individuales y cuyas indicaciones sean las resultantes de todas ellas, al mismo tiempo que su guía. Esto es precisamente lo que el sistema de precios realiza en el régimen de competencia y lo que ningún otro sistema puede, ni siquiera como promesa, realizar. Dicho sistema les permite a los empresarios, por la vía de la vigilancia del movimiento de un número relativamente pequeño de precios, ajustar sus actividades a las de su competencia (Hayek, pag. 80-81)

## **B.- El Sistema de Economía Liberal**

Si antes nos referimos a la concentración de la estructura económica en el Estado, en el liberalismo encontraremos postulados radicalmente distintos. En estos, podemos reconocer las propuestas iniciales de John Locke, como los derechos individuales, la división de poderes, el derecho de resistencia y la limitación del poder del gobierno. Aun cuando Locke no desarrolla el tema de modo explícito, del contexto de su obra se desprende la existencia de dos contratos o, al menos, de dos etapas consensuales: la primera, para constituir la comunidad y, la segunda, para determinar cómo ha de ejercerse el poder estatal. El primer contrato tiende a concretar el impulso social en una forma comunitaria determinada. El segundo, entre la comunidad y el gobernante, es equivalente al pacto de sujeción de la Edad Media. De forma complementaria, Montesquieu sostiene que, con el objeto de asegurar las libertades, es necesaria una constitución en la que se establezca que «nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe» (Rodríguez, 2001, pag. 236).

Según Locke (2010), el liberalismo es un estado que le permite al individuo una completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades como mejor le parezca, dentro de los límites de la ley natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona. Es también un estado de igualdad dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, y en el que nadie tiene más que otro (pag. 21). Sin embargo, es deseable que la filosofía liberal se divida en dos periodos, el primer periodo corresponde al individualismo y el segundo periodo correspondería al reconocimiento de los intereses sociales y comunales. La línea divisoria puede establecerse, quizás, en la figura de John Stuart Mill porque su filosofía abarca, curiosamente, ambos lados de la línea (Sabine, 2006, pag. 508).

#### a) Liberalismo Económico

En el caso de la economía de David Ricardo, el contraste se da entre lo que él llama teoría estática y lo que denomina teoría dinámica. La primera se hace cargo de las relaciones de intercambio y la segunda, de lo social. Sin embargo, la economía es una teoría de la distribución del producto total entre los productores, «una investigación de las leyes que determinan la división del producto de la industria entre las clases que concurren a su formación. Desde este punto de vista, una sociedad económica está compuesta por clases más bien que por individuos» (Sabine, 2006, pag. 517). Para Bentham, la utilidad requiere de una armonía de intereses y de la mayor felicidad de todos, pero esta condición no es natural, sino que solo puede producirse mediante una legislación que, además de aportar una norma de valor, haga posible el control de la conducta humana (Sabine, 2006, pags. 518-519). Estas aproximaciones muestran las diferencias cuasi estructurales que hay en el liberalismo. Así, mientras que, para David Ricardo, la armonía de intereses se logra por la ausencia de legislación, para Bentham, se consigue gracias a la regulación mediante normas.

Para la tradición británica, el liberalismo económico y el liberalismo político son inseparables debido al principio básico de la limitación de los poderes coercitivos del Estado en la aplicación de normas generales de equidad, con lo que se priva al gobierno del poder de dirigir o controlar las actividades económicas de los individuos, mientras que la confirmación de esos poderes le otorga un poder esencialmente arbitrario y discrecional que puede restringir, incluso, la libertad en la elección de los propósitos individuales que todo liberal quiere asegurar. La libertad dentro del marco

legal implica libertad económica, mientras que el control económico, como el control de cualquier medio, hace posible la restricción de toda libertad (Hayek, 1973, pag. 134).

El liberalismo solo exige que, si el Estado determina las condiciones bajo las cuales los individuos actúan, debe hacerlo de acuerdo con normas formales iguales para todos. Esto quiere decir que se opone a todo privilegio legal, a cualquier tipo de acción gubernamental que confiera ventajas específicas para algunos. Esto es lo que define al Estado de derecho y lo que establece el imperio de la ley. El liberalismo, en otras palabras, exige solo que el procedimiento o las reglas del juego por las cuales se determinan las posiciones relativas de los distintos individuos sean justas (o por lo menos no injustas), pero no que los resultados particulares de este proceso lo sean, porque en una sociedad de hombres libres, estos resultados dependerán también de las acciones que estos emprendan y de muchas otras circunstancias que nadie puede determinar o prever integralmente. El liberalismo es, por tanto, incompatible con la democracia ilimitada, en la misma medida en que es incompatible con todas las otras formas de gobierno ilimitado. Por el contrario, presupone la limitación de los poderes, incluso de los representantes de la mayoría, al requerir un compromiso con principios, ya sea establecidos explícitamente en una constitución o aceptados por la opinión general, de tal manera que efectivamente se restrinja el ámbito de la legislación (Hayek, 1973, pags. 141-143).

La limitación estricta de los poderes gubernamentales en la aplicación de normas generales de equidad, impuesta por los principios liberales, solo se refiere a los poderes coercitivos del gobierno. En cambio, este puede prestar servicios, utilizando los medios que están a su disposición, mediante la implementación de tributos, pues nunca se ha negado la disposición para que el gobierno asuma dichas tareas. En el siglo XIX, sin embargo, estas fueron de poca importancia y especialmente de tipo tradicional, poco discutidas por la teoría liberal, la cual solo enfatizó la idea de que los servicios eran mejor proporcionados por los gobiernos locales que por los centrales. Esta afirmación se fundamentaba en el temor de que el gobierno central adquiriera demasiado poder y en la esperanza de que la competencia entre las distintas autoridades locales controlara y dirigiera efectivamente el desarrollo de estos servicios en una línea conveniente. El liberal siempre preferirá que se mantenga abierta la

posibilidad de que, existiendo medios para que la empresa privada preste dichos servicios, sea esta quien asuma la tarea. También se inclinará por que sean las autoridades locales, y no las centrales, las que presten la mayoría de los servicios, financiadas a través de impuestos locales, ya que así al menos se mantiene cierta conexión entre aquellos que se benefician y aquellos que pagan un servicio particular (Hayek, 1973, pas. 144-145). Esta tesis la desarrollarán ampliamente teóricos como Musgrave, Arrows, Samuelson y Oates en su teoría de la descentralización.

El Estado de derecho debe considerarse, más que un sistema donde prima el contrato, un sistema opuesto a aquel donde prima el *estatus*. Es en este sentido que la primacía de la ley formal es la ausencia de privilegios legales para unas personas designadas autoritariamente, lo que salvaguarda aquella igualdad ante la ley que es lo opuesto al gobierno arbitrario (Hayek, 2009, pags. 112-113). El efecto primario es que los individuos, a través de esta previsibilidad, pueden desarrollar «sus planes». Sin embargo, Hayek defiende que el Estado de derecho no es el resultado de la soberanía popular (2009, pags. 115-116).

En una sociedad con un régimen de competencia, no hay nadie que pueda usar ni siquiera una pequeña fracción del poder de una oficina de planificación socialista y, si nadie puede ejercer este poder, es un abuso del lenguaje asegurar que aquel equivale al de todos los capitalistas juntos. Dividir o descentralizar el poder significa necesariamente reducir el grado del poder, y el sistema de la competencia es el único sistema dirigido a reducir el poder al mínimo por la vía de la descentralización, donde se entiende el poder como la coacción que los hombres ejercen sobre los hombres. Aunque es cierto que lo que se llama poder económico puede ser un instrumento de coerción, en las manos de los particulares, jamás es poder exclusivo o completo, poder sobre la vida entera de una persona. Pero, centralizado como un instrumento de poder político, crea un grado de dependencia que apenas se distingue de la esclavitud (Hayek, 2009, pags. 184-185).

Durante y después de la Segunda Guerra Mundial, volvió a surgir la idea de que el liberalismo era inherentemente individualista quedando reflejado en escritos de Popper<sup>42</sup>, el resurgimiento del análisis económico en la teoría liberal ha puesto de

---

<sup>42</sup> *La sociedad abierta y sus enemigos*, Karl Popper (1945)

manifiesto un profundo individualismo metodológico como lo presentado por James Buchanan y Gordon Tullock Escrito en su obra, *El cálculo del consenso* en la década de 1960 por, en él defienden claramente el «postulado individualista» contra todas las formas de «organicismo»: «Este enfoque organicista o teoría de la colectividad [...] es esencialmente opuesto a la tradición filosófica occidental, en la que el ser humano como individuo es la principal entidad filosófica» (1965, 11-12). Los seres humanos, insistieron Buchanan y Tullock, son los únicos verdaderos electores y quienes ejercen la toma de decisiones, además de que sus preferencias determinan tanto las acciones públicas como las privadas (Gaus, pag.102).

De acuerdo con Bobbio (1993), la abstracción del liberalismo económico según la cual solo existe el individuo y este se relaciona solo con el Estado está ligada estrechamente a la escuela económica de Manchester. Esta escuela, que sostiene que la maximización de la felicidad general depende de que cada uno busque libremente su propia felicidad, ha descuidado con frecuencia los costos para las libertades civiles y ha olvidado que el logro de la felicidad ha sido precisamente la finalidad de los Estados absolutos. Liberalismo significa individualismo y, por individualismo, no se entiende solo la defensa radical del individuo, único y aislado, protagonista de la vida ética y económica contra el Estado y la sociedad, sino también la aversión a la existencia de cualquier sociedad intermediaria entre el individuo y el Estado, por lo que tanto en el ámbito político como en el económico el hombre debe actuar por sí solo (pag. 908).

En resumen, podemos decir que el liberalismo económico se basa en el libre intercambio, por lo que los derechos que promueve el sistema económico son: a) derecho a la propiedad privada; b) derecho a contratar e intercambiar libremente; c) libertad en la prestación del trabajo, y d) libertad de emprender y correr riesgo.

#### b) El Neoliberalismo

Una variante actual del liberalismo económico es lo que se ha llamado neoliberalismo de las normas, el cual se apoya sobre los principios rigurosamente elaborados y ampliamente formulados por Hayek. Según Manent, dicho autor ve la superioridad del liberalismo en la selección progresiva de un conjunto de normas que no fue deseado por nadie, pero que se impone no solo por su mayor eficacia económica,

sino también por su mayor fuerza civilizatoria. Este es el «orden espontáneo» del que Hayek se hizo teórico. El periodo determinado donde la economía era dirigida por el Estado, se terminó con la crisis de 1980, se caracterizó por un violento movimiento hacia el mercado, el cual no solo pretendía prescindir de toda regulación estatal, sino también abrir el camino a una modalidad totalmente inédita de la asociación humana: la humanidad mundializada. Esa «utopía liberal» ha extendido su influencia mucho más allá del ámbito económico. Toda la vida social fue vista como algo disponible para la «gobernanza de las reglas»: ya no hay un gobierno responsable ante un cuerpo de ciudadanos que componen un pueblo, sino unas normas elaboradas por un número indefinido de comités competentes que no son responsables ante nadie, ya que su legitimidad es lo suficientemente clara gracias a la evidente bondad de la propia regla (Manent, 2010, pag. 61). Esta tendencia podría llevar a que los individuos poderosos, organizados políticamente en minorías o mayorías, usen el poder público para el beneficio privado. Así definido, el liberalismo deja un amplio margen para la controversia sobre los límites de la política, la intervención en los mercados, las preferencias políticas agregadas y los mecanismos de resolución de conflictos, así como sobre el contenido de los derechos, constituciones, obligaciones y deberes (Dryzek, 2006, pags. 14-15).

Una característica del sistema neoliberal que lo diferencia del liberalismo económico clásico es que, mientras que este último tolera que el Estado preste servicios, preferentemente a través de las administraciones locales, el neoliberalismo considera que el Estado es ineficiente para hacerlo, debido a que no se guía por el sistema de precios, sino que organiza y hace operar los servicios a partir de criterios políticos. En contraposición a la ineficiencia del Estado, el neoliberalismo establece otro axioma, según el cual el mercado siempre asignará de mejor forma los recursos, ya que siempre procesará de mejor manera la información dispersa en la sociedad (Escalante, 2016, pag. 200). Según Hayek, Von Mises y M. Friedman, esta definición implica que la aplicación del modelo llevará a una reducción del Estado mediante la privatización de toda actividad económica, promoviendo la primacía de la técnica sobre la política.

Como hemos señalado en párrafos anteriores, Hayek considera que un régimen democrático ilimitado es incompatible con la libertad. Concretamente, un régimen

democrático con capacidad para intervenir en los asuntos económicos es incompatible con el funcionamiento normal del mercado, es decir, con la libertad. Por eso es necesaria una constitución económica inalterable, que ponga las reglas básicas fuera del alcance de las mayorías y la creación de mercados, mediante medidas de desregulación o creación directa (Escalante, 2016, pag. 238).

Todo esto se enmarca en lo que se denominó el Consenso de Washington (1989), cuerdo que se basó en un conjunto de medidas definidas por el economista John Williamson. Entre ellas, se encontraban: (1) la disciplina fiscal, para evitar el déficit que produce inflación, el déficit de pagos, la fuga de capitales y el déficit presupuestario; (2) la reordenación de las prioridades del gasto público, para recortarlo y reducir el déficit, eliminar los subsidios de la administración pública y reorientar el gasto para beneficios sociales como la educación y la salud; (3) la reforma fiscal, para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario; (4) la liberalización financiera, para evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito que hacen los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios, para lo cual los tipos de interés debían ser determinados por el mercado, considerando el tipo de cambio competitivo como un prerrequisito para el crecimiento basado en las exportaciones, pues este brindaría seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación; (5) la liberalización del comercio, para complementar el tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior, incluyendo las importaciones; (6) la liberalización de la inversión extranjera directa, también para complementar la política orientada al exterior, en el entendido de que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia; (7) las privatizaciones de empresas paraestatales, para aliviar el presupuesto del gobierno, liberando una gran cantidad de recursos que serían destinados a áreas de carácter social, y (8) la desregulación, para eliminar las trabas a la inversión extranjera y al proceso de privatización, y fomentar la creación de nuevos mercados, sobre la base de derechos de propiedad bien asegurados, prerrequisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista.



## 6. MEDICIÓN DE LA LIBERTAD ECONÓMICA

En el presente estudio, la identificación de los sistemas económicos se realizará utilizando el índice elaborado por la Heritage Foundation<sup>43</sup>, como medida de las economías liberal clásica y neoliberal. El índice se calcula desde el año 1974 y su última versión es de 2016 y considera en su medición 178 países en el mundo. En términos generales, el índice utiliza un promedio simple de 10 libertades diferentes, establecidas sobre la base de los planteamientos de Locke y Montesquieu, que han reconocido el derecho fundamental de la propiedad como un baluarte de las personas libres. Se denomina libertad económica a la parte de la libertad que se ocupa de la autonomía material del individuo en relación con el Estado y otros grupos organizados. Una persona es libre económicamente cuando tiene el control total de su trabajo y propiedad.

La encuesta de 183 países establece una taxonomía que define la libertad económica como: a) libre; b) mayormente libre; c) moderadamente libre; d) mayormente controlada, y e) reprimida. Esta clasificación se elabora en el marco de las 10 libertades, las cuales detallamos a continuación.

- Libertad comercial, que es la capacidad de crear, operar y cerrar una empresa en forma fácil y rápida, contexto en el cual las normas regulatorias onerosas y redundantes se constituyen en las barreras más perjudiciales para la libertad comercial.
- Libertad de comercio internacional, que consiste en la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.
- Libertad fiscal, entendida como una medida de la carga del gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Aquí se incluyen tanto la carga impositiva en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) como el monto total de los ingresos fiscales en tanto porción del producto bruto interno (PBI).

---

<sup>43</sup> Es una fundación orientada a promover políticas públicas conservadoras basadas en los principios de la libre empresa, el gobierno limitado, la libertad individual, los valores americanos y una fuerte defensa nacional.

- Tamaño del sector estatal, que comprende todo el gasto gubernamental, incluido el consumo y las transferencias. Teóricamente, el Estado proveerá solo los bienes públicos verdaderos, con un mínimo de gasto absoluto.
- Libertad monetaria, que combina una medida de estabilidad de precios con una evaluación de los controles de precio. Tanto la inflación como los controles de precio distorsionan la actividad del mercado. La estabilidad de precios sin intervenciones microeconómicas es el Estado ideal para el libre mercado.
- Libertad de inversión, que es la evaluación del libre flujo de capital, en especial del capital extranjero.
- Libertad financiera, que está relacionada con la seguridad bancaria, así como con la independencia del control gubernamental. La propiedad estatal de los bancos y otras instituciones financieras, tales como los mercados de capital y aseguradores, es una carga innecesaria y el favoritismo político no tiene lugar en un libre mercado de capitales.
- Derechos de propiedad, que consideran la evaluación de la capacidad de las personas de acumular propiedad privada, aseguradas por leyes claras que el Estado hace cumplir en su totalidad.
- Libertad frente a la corrupción, que se basa en información cuantitativa que mide la percepción de la corrupción en el entorno empresarial e incluye niveles de corrupción legal, judicial y administrativa.
- Libertad laboral, consistente en la capacidad de los trabajadores y las empresas de interactuar sin restricción por parte del Estado.

Tabla 6. Comparación de Categorías Consenso de Washington y Heritage Foundation

Índice de libertad económica	Consenso de Washington
1. Libertad comercial.	1. Liberalización del comercio.
2. Libertad de comercio internacional.	1. Liberalización del comercio.
3. Libertad de inversión.	2. Liberalización de la inversión extranjera directa.
4. Tamaño del sector estatal.	3. Reordenación de las prioridades del gasto público.
	4. Liberalización financiera.
5. Libertad financiera.	5. Tipo de cambio competitivo.
6. Libertad monetaria.	6. Desregulación.
7. Libertad laboral.	7. Privatizaciones.
8. Derechos de propiedad.	8. Disciplina fiscal, reforma fiscal.
9. Libertad fiscal.	
10. Libertad frente a la corrupción.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ILE (Heritage Foundation, 2016) y el Consenso de Washington (Williamson, 1989).

En función de la comparación, podemos inferir que el índice de libertad económica de la fundación Heritage y los postulados que subyacen a él son una buena aproximación a la identificación de sistemas económicos liberales clásicos y neoliberales.

#### **A.- Metodología: Índice de Libertad Económica, Heritage Foundation**

La ponderación de los 10 factores que incorpora el índice se hace equitativamente, a fin de no desviar el puntaje general hacia ningún factor o dirección política. Este se distribuye en una escala de 0 a 100, donde 100 significa un entorno económico o compendio de políticas más propicio para la libertad económica. La escala de calificación es continua, lo que significa que son posibles los puntajes con decimales.

## 7. ESTRATIFICACIÓN DE SISTEMAS POLÍTICOS

En una estratificación de primer orden, la organización de un sistema político en términos de la relación entre regímenes políticos y sistemas económicos arroja como resultado un cuadro general que se expresa en la siguiente matriz de doble entrada:

Tabla 7. Categoría general del sistema político

RÉGIMEN POLÍTICO	SISTEMA ECONÓMICO	
	SOCIALISTA	LIBERAL
AUTORITARIO	Autoritario Socialista	Autoritario liberal
DEMOCRÁTICO	Democrático Socialista	Democrático liberal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Norberto Bobbio (1989).

En función de las definiciones planteadas y del tema de este trabajo, podemos indicar que los sistemas políticos del tipo autoritario-socialista, democrático-socialista y autoritario-liberal presentan un grado máximo de centralización de acuerdo con la bibliografía revisada. En efecto, los sistemas autoritario-socialista y democrático-socialista obedecen a dictaduras o gobiernos centralizados de partido único. En el caso de los sistemas políticos de tipo autoritario-liberal, corresponden a lo que conocemos como dictaduras de derecha.

En un análisis de segundo orden de los sistemas políticos democrático-liberales<sup>44</sup> tendremos nuevas combinatorias: dos opciones asociadas a democracia electoral (limitada) y dos opciones asociadas a democracia plena. En el sistema económico, utilizaremos el binomio liberal clásico y neoliberal. De este modo, tendremos los siguientes tipos de sistemas políticos democrático-liberales: democrático-liberal clásico, democrático-neoliberal; democracia electoral-liberal clásica y democracia electoral-neoliberal.

---

<sup>44</sup> Incorporaremos también el concepto de democracias débiles, previamente integradas como autoritarismo liberal.

Tabla 8. Categoría particular del sistema político

<b>RÉGIMEN POLÍTICO</b>	<b>SISTEMA ECONÓMICO</b>	
	Liberal clásico	Neoliberal
Democracia electoral	Democrático electoral liberal	Democrático electoral neoliberal
Democracia plena	Democrático liberal	Democrático neoliberal

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ILE (Heritage Foundation, 2016) y «Derechos políticos» (Freedom House, 2016).

La definición del sistema político del cuadro general de primer orden surgirá de la categorización resuelta por los índices previamente expuestos. Para el régimen democrático, utilizaremos el índice de libertad en el mundo propuesto por la organización Freedom House y, para la identificación del sistema económico, utilizaremos el índice de libertad económica de la fundación Heritage.

Consideraremos como democracia electoral en América Latina a los países que obtengan, en el índice de Freedom House, una puntuación de 3, 4 y 5. Los países con puntuaciones de 1 y 2 serán considerados como democracias plenas. Respecto a la clasificación del sistema económico, consideraremos como sistema con características neoliberales a los países con  $ILE \geq 70$ .

Tabla 9. Categoría particular del sistema político

<b>SISTEMA ECONÓMICO</b>	<b>REGIMEN POLÍTICO</b>	
	Democracia plena	Democracia electoral
No neoliberal	IFH= 1 y 2; $ILE < 70$	IFH= 3,4,5; $ILE < 70$
Neoliberal	IFH= 1 y 2; $ILE \geq 70$	IFH= 3,4,5; $ILE \geq 70$

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ILE (Heritage Foundation, 2016) y «Derechos políticos» (Freedom House, 2016).

### **A.- Régimen de Democracia Plena con Sistema Económico Neoliberal**

Un sistema político conformado por un régimen político democrático pleno y un sistema económico neoliberal obtiene la clasificación 1 y 2 de derechos políticos del índice de libertad en el mundo. Estos países contemplan elecciones libres y justas, donde la regla general es que todos son elegidos, donde la oposición juega un papel importante y tiene un poder real. Los ciudadanos disfrutan de la autodeterminación o de un alto nivel de autonomía y los grupos minoritarios tienen un nivel razonable de autogobierno o pueden participar en el gobierno a través del consenso informal. Los países calificados con puntuación 2 en los derechos políticos son menos libres que los considerados en 1. Factores como la gran corrupción política, la violencia, la discriminación política contra las minorías y la influencia extranjera o militar en la política pueden estar presentes y debilitar la calidad de la democracia. La calificación de sistema económico neoliberal corresponderá a los países que tengan mayoritariamente libertad económica en el índice elaborado por la fundación Heritage, en relación con las 10 variables que considera, para lo cual deberán superar los 70 puntos, que equivalen a las categorías libre y principalmente libre, a modo de ejemplo, Chile es un país que cumple con dicha tipología.

### **B.- Régimen de Democracia Plena con Sistema Económico No-Neoliberal**

Un sistema político conformado por un régimen político democrático pleno y un sistema económico neoliberal equivale a un sistema que obtiene la clasificación 1 y 2 de derechos políticos del índice de la Freedom House. Estos países contemplan elecciones libres y justas, donde la regla general es que todos son elegidos, la oposición juega un papel importante y tiene un poder real. Los ciudadanos disfrutan de la autodeterminación o alto nivel de autonomía y los grupos minoritarios tienen un nivel razonable de autogobierno o pueden participar en el gobierno a través del consenso informal. La descripción del sistema económico no neoliberal corresponderá a los países que tengan un factor menor a 70, es decir, a los que se sitúen en las categorías moderadamente libre, mayoritariamente libre y libre del índice elaborado por la Heritage Foundation, en relación con la variable libertad de comercio<sup>45</sup>. Ello

---

<sup>45</sup> Libertad de comercio según la definición del índice de la Heritage Foundation, es la capacidad de crear, operar y cerrar una empresa en forma rápida y fácilmente.

representará el principio básico liberalismo-clásico. Países considerados en la tipología: Argentina, Brasil, México, Perú, Costa Rica, El Salvador, Panamá.

### **C.- Régimen de Democracia Electoral con Sistema Económico No Neoliberal**

Un sistema político con un régimen político de democracia electoral (limitada) y un sistema económico neoliberal considerará países clasificados con las puntuaciones 3, 4 o 5 en el índice de la Freedom House, que se caracterizan por la existencia de corrupción política, violencia, discriminación política contra las minorías y una influencia extranjera o militar que puede estar presente en la política y debilitar la calidad de la democracia. Además, se trata de países que pueden estar viviendo procesos de guerra civil, participación militar en la política, elecciones injustas o dominación de un solo partido. Sin embargo, en estos países puede haber libertad de organización cuasipolítica de algunos grupos. La descripción del sistema económico no neoliberal corresponderá a los países que tengan un factor menor al valor 70, es decir, a aquellos que se clasifiquen como moderadamente libre, mayoritariamente libre y libre en el índice elaborado por la Heritage Foundation, en relación con la variable libertad de comercio. Ello representará el principio básico liberalismo-clásico.

Países considerados en la tipología: Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Paraguay.

### **D.- Régimen de Democracia Electoral con Sistema Económico Neoliberal**

Un sistema político compuesto por un régimen político con democracia del tipo electoral (limitada) y un sistema económico neoliberal contemplará países clasificados con las puntuaciones 3, 4 o 5 en el índice de la Freedom House, que se caracterizan por la existencia de corrupción política, violencia, discriminación política contra las minorías y una influencia extranjera o militar que puede estar presente en la política y debilitar la calidad de la democracia. Además, se trata de países que pueden estar viviendo procesos de guerra civil, participación militar en la política, elecciones injustas o dominación de un solo partido. Sin embargo, en estos países puede haber libertad de organización cuasipolítica de algunos grupos. En el sistema económico neoliberal, les corresponderá la clasificación de países «libres» y «mayoritariamente

libres» en materias de libertad económica en el índice elaborado por la Heritage Foundation, lo que equivaldrá a una puntuación superior a 70, considerando las 10 variables de libertad económica.

Países considerados en la tipología<sup>46</sup>: No hay en América Latina.

Tabla 10. Categorías de los sistemas políticos para el año 2010

Sistema económico	Régimen político	
	Democracia plena	Democracia electoral
No neoliberal	Argentina	Bolivia
	Brasil	Colombia
	Costa Rica	Ecuador
	El Salvador	Guatemala
	México	Honduras
	Panamá	Nicaragua
	Perú	Paraguay
	Uruguay	Venezuela
Neoliberal	Chile	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del ILE (Heritage Foundation, 2016) y «Derechos políticos» (Freedom House, 2016).

Tabla 11. Categorías de los sistemas políticos

Sistema económico	Régimen político	
	Democracia plena	Democracia electoral
Liberal clásico	Sistema político 4 = 4	Sistema político 3 = 3
Neoliberal	Sistema político 2 = 2	Sistema político 1 = 1

Fuente: Elaboración propia.

<sup>46</sup> El sistema político que relaciona la democracia electoral y un sistema económico neoliberal no se da en América Latina, pero sí en otros países, como Bostwana, que en derechos políticos obtiene un valor de 3 y en el índice de libertad económica, uno de 70,3.



## **8. RESUMEN**

A.- En el marco teórico presentado, se avanza en el estudio de las instituciones políticas y que en términos generales se consideran a aquellas como las estructuras políticas que ha alcanzado cierta estabilidad que le permite influir sobre conductas de la población y permiten una evolución que ha sido relevado por autores como Goodin (2003), North (2006), Sartori (2010), Almond (2001), en este caso particular las instituciones políticas, al influir sobre las conductas, significa consignar tanto, la distribución como la administración del poder y que en este caso se expresarían en las normas constitucionales que se identifican en cada uno de los países. Una de las estructuras identificadas en las distintas constituciones, son los sistemas políticos, sistemas que se configuran en un país en un momento dado en el tiempo a través de la interdependencia entre un régimen político, las estructuras económicas, entre otros elementos, es decir, el estudio de las instituciones políticas es el estudio del poder del Estado y la distribución territorial de ese poder (Duverger, 1985).

B.- El sistema político, estará compuesto principalmente por un régimen político, que es la institución que regula la lucha por el poder y el ejercicio de éste, así como de los valores que animan la vida de las instituciones (Bobbio, 1993) y el sistema económico por otro lado, corresponde a las instituciones que agrupan principios y normas que traducen el carácter de una organización económica de una determinada sociedad (Cuadrado Roura, 2001). En el primero tendremos diferentes tipos regímenes, encontraremos modelos de poder concentrado o poder distribuido, modelos del tipo autocráticos o democráticos. En el sistema económico en tanto, se encuentran modelos de economía centralmente planificada (modelo socialista) o modelos de economía abierta (modelo capitalista).

C.- Se ha constatado que el régimen político y el sistema económico influyen en la distribución del poder, es por ello, que en países donde los regímenes políticos son del tipo autocráticos, como las, monarquías, teocracias o sistemas de partido único, en conjunto con sistemas económicos del tipo economía centralmente planificada, de forma separada o en conjunto, por definición, proponen la conservación del poder, en un solo centro, en este caso, el Estado. Por ende, no existiría una distribución territorial del poder del Estado en otras estructuras de carácter político, diseño institucional que no consideraría entre sus aspectos fundamentales la descentralización política.

D.- En los sistemas políticos, cuyo régimen político considera la democracia y el sistema económico considera el tipo liberal (capitalista), en donde el primero, es considerado como una forma para resolver los problemas del ejercicio del poder (Sartori,2009), o para definir quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas (Bobbio,2010) o con el objeto de respetar la libertad individual (Hayek, 2010). El segundo, donde el sistema económico define que el mercado se rige por un sistema de precios que representa las preferencias de los individuos y en un sistema de reglas que regularan el intercambio (Dörr, 1993). En este tipo de sistema político de poder distribuido, se puede observar, la existencia de diversos grados de descentralización política, dado que el Estado no es el único centro de poder.

E.- Se debe considerar también, que la democracia, como régimen político no es única ni es estática, sin embargo, se puede caracterizar como, el régimen que requiere según Dahl (2008) de la participación efectiva; la igualdad de voto; la adquisición de conocimiento iluminativo; el control de la agenda pública y la inclusión de cada miembro del grupo, la democracia con estas características le denominaremos democracia plena. Sin embargo, cuando solo se considere la elección de representantes en una votación libre e informada se le denominará democracia electoral (Sartori, 2010). El mismo fenómeno de variaciones se observa en la descripción del sistema económico liberal que considera un modelo de reglas sobre el cual se produce el intercambio y resguardo de la propiedad privada o derechos de propiedad que denominamos “Liberalismo - clásico” y una variación de dicho sistema económico que le denominamos “neo-liberal” y que es aquel al cual se le incorporan características del tipo, disciplina fiscal; liberalización financiera; liberalización del comercio y de la inversión extranjera; desregulación y privatizaciones (Williamson, 1989).

F.- Con el objeto de lograr una operacionalización del sistema político basado en la relación del régimen político y el sistema económico, se ha considerado la revisión del índice de la *Heritage Foundation* denominado “*Index of Economic Freedom*” que utiliza lo que ellos denominan las “10 libertades”, basados en planteamientos de Montesquieu y Locke. La comparación de este índice con las bases teóricas propuestas en el marco teórico y principalmente bajo la comparación del modelo neoliberal planteado por Williamson resulta ser una buena aproximación para caracterizar el

sistema económico de los países en estudio. Por su parte, el índice diseñado por la organización *Freedomhouse* denominado “*Freedom in the World*” considera para su construcción los principales derechos políticos, tales como, que las personas puedan participar libremente en el proceso político, ello al comparar con la taxonomía propuesta por Robert Dahl en el marco teórico muestran una similitud importante y permitirá caracterizar el régimen político en los distintos países en estudio.

G.- En un sistema político «democrático – liberal» que es característico de los países de América Latina con posterioridad al año 1994 (post modelos autocráticos), se pueden construir subsistemas políticos, basados en las relaciones que se configuran de las variaciones del régimen político (democracia plena y electoral) y el sistema económico (neoliberal y no-neoliberal), los que se caracterizan de acuerdo a los índices como, no-neoliberal cuando ILE es menor que 70 y neoliberal cuando ILE es mayor igual a 70 y para el régimen político en democracia plena cuando IFH asume valores 1 o 2 y democracia electoral cuando el IFH asume valores 3,4. Entonces se tiene: a) sistema democrático/no-neoliberal ( $ILE < 70$  y  $FH [1,2]$ ) ; b) sistema democrático/neoliberal ( $ILE \geq 70$  y  $FH [1,2]$ ); c) sistema democrático electoral/no-neoliberal ( $ILE < 70$  y  $FH [3,5]$ ) y d) sistema democrático electoral/neoliberal ( $ILE \geq 70$  y  $FH [3,5]$ ). Por lo tanto, en un país, cuyo sistema económico cuente o no características neoliberales y se relacione con un modelo de democracia plena o electoral afectará la intensidad y fuerza de la descentralización política.

## **V.- CAPÍTULO 5: METODOLOGÍA**

### **1. ENFOQUE METODOLÓGICO**

La presente investigación corresponde a un estudio de carácter descriptivo, correlacional y explicativo, con un diseño no experimental y longitudinal (cubre el periodo 1995-2015), en el que se combina un estudio de área (conjunto de 16 países de América Latina) con un estudio de casos (Colombia, Chile y Perú). La estrategia metodológica es mixta y cuenta con una primera fase cuantitativa (estudio de área) y una segunda fase cualitativa (estudio de casos), en las cuales se utiliza el método comparado a partir de la unidad de análisis «país».

La unidad de análisis propuesta, es cada uno de los países que componen el área definida para el estudio, esta selección de la unidad de análisis corresponde dado que la variable en estudio es la descentralización política que es un fenómeno que afecta los países. Y, en la medida en que la utilización de los países como unidad de análisis implica trabajar con realidades muy diversas, se ha optado por el método comparado. La investigación comienza con un estudio de área, que considera un conjunto de 16 países latinoamericanos, con la finalidad de testear la relación entre la variable dependiente «descentralización política» y la variable independiente «sistema político» (como así también las dos dimensiones que la estructuran: «régimen político» y «sistema económico»), durante el periodo 1995-2015. Dicha relación, previo análisis descriptivo de ambas variables, es testeada mediante un análisis correlacional (bivariado) y explicativo (multivariado). De acuerdo con Landman (2007), toda investigación sistemática comienza con una buena descripción de un fenómeno político que sucede en algún país o grupo de países y continúa, en el nivel de mayor complejidad, testeando los factores que ayudan a explicar lo que se ha descrito, mediante la identificación de variables importantes y la postulación de relaciones entre ellas, en un esfuerzo por generar y construir teorías generales<sup>47</sup>.

Una vez testeada estadísticamente la relación entre descentralización política y sistema político (estudio de área), la investigación hace un esfuerzo por profundizar en ella, a partir de un estudio comparado de casos (Colombia, Chile y Perú), mediante

---

<sup>47</sup> Surge así la necesidad de definir cuidadosamente las variables explicativas y las resultantes para mostrar las relaciones entre ellas mediante la comparación de evidencia empírica.

un análisis cualitativo de tipo histórico-constitucional. Sartori (1994) ha resaltado la importancia de este tipo de análisis, particularmente en relación con los países latinoamericanos. Esto corresponde, más o menos, a la lógica planteada por Ragin (2007), según la cual un resultado común de la investigación comparativa es el descubrimiento de que casos que pueden haber sido definidos al inicio como «iguales se diferencian en dos o más categorías a la conclusión de un estudio» (pag. 82), por lo que resulta necesario avanzar hacia el descubrimiento de las relaciones causales que generan los diferentes resultados (pag. 183)<sup>48</sup>. Por otra parte, Ragin sostiene que «la estrategia de los casos comparados estimula el diálogo entre las ideas y evidencias, desde que el Estado es a menudo una unidad de análisis, y el foco tiende a estar en las similitudes y las diferencias entre ellos, más que en las relaciones analíticas entre las variables» (1987, pag. 52). La comparación de las similitudes y las diferencias para descubrir qué tienen en común los casos estudiados debe ser tomada en consideración en relación con los resultados de la investigación.

En suma, el análisis comparado no solo sirve para validar ciertas teorías o hipótesis en los estudios de área y de casos, sino que, además, constituye un instrumento «para establecer generalizaciones en relación a las causas de las categorías definidas de fenómenos empíricos comunes a conjuntos de supuestos. Por otra parte, los métodos comparativos pueden enfocarse en un país o algunos países y eso significa que el investigador puede usar conceptos menos abstractos que se basen en contextos específicos bajo escrutinio» (Landman, 2003, pag. 23). Es decir, podemos obtener conclusiones válidas que podrían ser tentativamente extrapolables a un número significativo de casos análogos. La estrategia metodológica adoptada nos permitirá testear, a partir del análisis de datos cuantitativos y cualitativos, la relación entre el sistema político y la descentralización política en un conjunto de países latinoamericanos.

A continuación, se desarrollan en mayor detalle los aspectos metodológicos tanto de la fase cuantitativa (estudio de área) como de la fase cualitativa (estudio de casos) involucrados en la presente investigación.

---

<sup>48</sup> Es importante destacar que, de acuerdo con Ragin (1987), un análisis comparado basado en un estudio de casos es a menudo históricamente interpretativo y causalmente analítico (p. 35).

## 2. FASE CUANTITATIVA

### A.- Estudio de Área

De acuerdo con Landman (2011), la justificación para realizar estudios de área radica en el hecho de que existen ciertas similitudes inherentes a los países que pertenecen a una misma región geográfica, como el caso de Europa, Asia, África y América Latina. Tales similitudes se ven favorecidas por un cierto patrón compartido en términos de historia, lenguaje, religión, política o cultura, lo cual permite controlar por el efecto de aquellos aspectos que son comunes a la hora de intentar explicar un determinado fenómeno, en nuestro caso, la descentralización política a partir del sistema político en América Latina (16 países). Para ello, asumiremos los siguientes tres supuestos que propone Landman (2011, pag. 96): (i) los países representan unidades respecto de las cuales es posible recabar datos e información comparable; (ii) es posible medir las características de países similares, y (iii) los eventos y resultados de cada país son, en gran medida, independientes de los eventos y resultados de otros países.

#### a) Número de Observaciones

En la medida en que el número de casos coincide con el número de observaciones para un año determinado «*t*1» (16 países = 16 observaciones), resulta necesario aumentar el número de observaciones sobre la base del aumento del periodo de tiempo, lo que permite estar en mejores condiciones de testear la relación entre el «sistema político» y la «descentralización política». El número total de observaciones corresponderá al producto entre el número de países (N) y el número de años (T), como se muestra a continuación:

$$\text{Número de observaciones } (n) = \text{n.º de países (N)} \times \text{n.º de años (T)} \dots\dots (1)$$

$$\text{Para } N = 16 \text{ y } T = 22 \text{ años.}$$

Por lo tanto, el número de observaciones corresponde a un total de 352 proveniente de la aplicación de (1), lo que corresponde a un  $N = 16 * 22 = 352$ , distribuidas de forma continua.

Los países del área de estudio identificados en la tabla N°12 comparten características similares, en un estudio de área como la presente investigación se ha justificado la metodología de máxima similitud, como una historia común, el mismo idioma y arreglos institucionales similares, como las formas de presidencialismo que describe Landman (2011) citando a Jones (1995). Sin embargo, respecto al análisis de los factores explicativos de primer orden para el año 2015, se pueden observar otras características similares, que están relacionadas con los factores explicativos: estos países cuentan con sistemas democráticos para la elección de sus autoridades (Freedom House, 2016), constituciones políticas que los rigen (Political Database of the Americas) y libertad de comercio (Heritage Foundation, 2016).

Tabla 12. Características básicas de los países de América Latina

País	Constitución vigente	Libertad de comercio	Religión predominante	Tipo de Estado	Tipo de gobierno	Derechos políticos
Argentina	1994	58,4	Católica	República	Democracia	2
Bolivia	2009	65,4	Católica	República	Democracia	3
Brasil	1988	56,4	Católica	República	Democracia	2
Chile	1980	63,0	Católica	República	Democracia	1
Colombia	1991	65,0	Católica	República	Democracia	3
Costa Rica	1949	78,0	Católica	República	Democracia	1
Ecuador	2008	61,0	Católica	República	Democracia	3
El Salvador	1983	65,0	Católica	República	Democracia	2
Guatemala	1985	52,4	Católica	República	Democracia	4
Honduras	1982	61,0	Católica	República	Democracia	4
México	1917	79,2	Católica	República	Democracia	3
Nicaragua	1987	54,4	Católica	República	Democracia	4
Panamá	1972	64,4	Católica	República	Democracia	2
Paraguay	1992	58,4	Católica	República	Democracia	3
Perú	1993	51,0	Católica	República	Democracia	2
Uruguay	1967	63,0	Católica	República	Democracia	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Freedom House (2016), Heritage Foundation (2016) y Database Georgetown (2016).

## **B.- Definición y Operacionalización de Variables**

### **a) Variable Dependiente: Descentralización Política (DP)**

La descentralización política se define en términos del grado de distribución del poder territorial del Estado<sup>49</sup>. En la operacionalización de la variable descentralización política, se consideran tres dimensiones básicas constitutivas: (1) un territorio, (2) un acuerdo social territorial y (3) un patrimonio.

En la primera dimensión, la existencia del territorio (TER) está definida por quien detenta la personalidad jurídica. La personalidad jurídica puede ser detentada por el territorio, caso en que la denominaremos entidad territorial (ET). Si la persona jurídica es detentada por una entidad administrativa distinta del territorio, la denominaremos órgano de administración territorial (AT) y, finalmente, la inexistencia de la persona jurídica —cuando el territorio solo es una división ficticia— la denominaremos división territorial formal (DTF).

La segunda dimensión, que es el acuerdo social territorial o pacto social (ACU), se define como el instrumento de acuerdo social de la comunidad política establecida en el territorio, el que variará desde comunidades que cuentan con un poder constituyente hasta órganos de administración central. En el caso de que el territorio cuente con un acuerdo social plasmado en una constitución del territorio, lo denominaremos territorio con poder constituyente (PC). Cuando dicho acuerdo social sea más limitado, y se base en un marco regulatorio superior, lo denominaremos territorio con capacidad estatutaria (PE). Por otra parte, cuando no exista un acuerdo social de la comunidad y se actúe por marcos legales superiores o leyes delegatorias (LD), en el caso de no existir una entidad y solo estar establecido el nivel central en el territorio, se especificará como inexistente (asignándole el valor de 0).

Finalmente, la dimensión de patrimonio (PAT) corresponde a la constitución patrimonial del territorio y los grados de apropiación que la comunidad política tiene sobre él. Se entenderá que el derecho de propiedad sobre los recursos naturales (RN) es el máximo nivel en esta dimensión, pero ello no implica que no exista el cobro de tributos o transferencias, sino solo que es un elemento distintivo. Un segundo nivel de

---

<sup>49</sup> Esto en el entendido de que la centralización es una precondition del poder estatal y en ella se concentra su naturaleza institucional y territorial.



menor autonomía se da cuando la generación de ingresos es mayoritariamente por tributos (RT) y no se tiene propiedad sobre los recursos naturales. En el nivel más bajo, se encuentran aquellas unidades que mayoritariamente reciben transferencias (IT) o asignación directa desde el nivel central a iniciativas diversas, a las que, en el caso de no existir un ente territorial y expresarse solo a través de la autoridad central en el territorio, se les asignará un valor de 0.

Por tanto, en términos generales, se sostendrá que un país posee un grado de descentralización política alta si sus territorios están conformados por entidades territoriales (ET), cuentan con acuerdos sociales basados en estatutos autónomos (PC) y su patrimonio está conformado mayoritariamente por la propiedad sobre los recursos naturales (RN). Esto se explica en mayor detalle a partir del siguiente índice de descentralización política.

#### b) Índice de Descentralización Política

Tabla 13. Índice de descentralización política

<b>Operacionalización de la descentralización política</b>		
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Valores</b>
Territorio (TER)	Entidad territorial (ET)	3
	Administración territorial (AT)	2
	División territorial formal (DTF)	1
Acuerdo social (ACU)	Territorio con poder constituyente (PC)	3
	Territorio con capacidad estatutaria (PE)	2
	Ley delegatoria (LD)	1
Patrimonio (PAT)	Derecho de propiedad de los recursos naturales (RN)	3
		2
	Tributos (RT)	1
	Transferencias (IT)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las instituciones comprendidas en la Constitución de cada país del área de estudio.

El índice de descentralización política (IDP) podrá tomar valores de 1 a 9, donde 1 es el nivel más bajo y 9 el más alto, producto de la sumatoria de cada uno de los componentes. Así:

$$IDP_i = TER_i + ACU_i + PAT_i, \text{ para todo } i=1,16,\dots (2)$$

Por ejemplo, a un país en el que la persona jurídica (denota la existencia) corresponde al territorio y se conforma como una entidad territorial ( $TER_1$ ), se le asignará un valor máximo de 3, siendo este valor único y excluyente (esto quiere decir que el resto de los valores de  $TER_2$  y  $TER_3$  de la dimensión territorio serán igual a cero). Luego, si el acuerdo social está dado por un estatuto territorial ( $ACU_2$ ), se le asignará un valor de 2, donde  $ACU_1=0$  y  $ACU_3=0$ . Y, finalmente, si su patrimonio esta dado mayormente por ingresos generados a partir de tributos propios (correspondiéndole a  $PAT_2$  un valor de 2 y a  $PAT_1$  y  $PAT_3$  un valor equivalente a 0), el cálculo sería del siguiente modo:

$$IDP = TER_1 + ACU_2 + PAT_2 = 3 + 2 + 2 = 7 \dots (3)$$

El valor  $IDP = 7$  obtenido en este ejemplo corresponde, entonces, a un país con un grado de descentralización política alto. Así, los valores entre 1 y 4 equivalen a una descentralización política baja y los valores de 5 a 9, a una descentralización política alta, como se señala en la tabla siguiente.

Tabla 14. Categoría y grado de descentralización política

Valor ordinal (DP)	Rango
ALTA	9 -5
BAJA	4 - 0

Fuente: Elaboración propia.

Los valores de las distintas dimensiones se obtienen a partir de un análisis de los diseños institucionales expresados en las constituciones vigentes en el periodo estudiado para cada uno de los países, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 15. Descentralización política: valores de cada una de las dimensiones por país para el periodo 1994-2015

AÑO	1994			1995			1996			1997			1998			1999			2000			2001			2002			2003			2004		
Componente	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF
Argentina	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bolivia	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Brasil	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2
Chile	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
Colombia	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2
Costa Rica	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Ecuador	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
El Salvador	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Guatemala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Honduras	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
México	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2
Nicaragua	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Panamá	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Paraguay	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2
Perú	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
Uruguay	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración obtenida de las Constituciones vigentes en el año del dato

Tabla 15. Descentralización política: valores de cada una de las dimensiones por país de América Latina (16) para el periodo 1994-2015

AÑO	2005			2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015		
Componente	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF	T	CS	RF
Argentina	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Bolivia	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2	3	2	2
Brasil	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2
Chile	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
Colombia	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2
Costa Rica	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Ecuador	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
El Salvador	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Guatemala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Honduras	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
México	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	2
Nicaragua	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Panamá	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Paraguay	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2	2	1	2
Perú	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1
Uruguay	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	1	1

(continuación)

c) Variable Independiente: Régimen Político (RP)

El régimen político (RP) se define como el sistema de ejercicio concentrado o distribuido del poder político, en el que se distingue entre democracia plena y democracia electoral. Para su operacionalización, se considera la puntuación de la dimensión de los derechos políticos —y no así la de las libertades civiles— del índice de la Freedom House (FH)<sup>50</sup>, según se explica a continuación.

Para estimar el grado de libertad de los derechos políticos, se establecen 10 indicadores que se clasifican en tres subcategorías: (i) proceso electoral, (ii) pluralismo político y participación, y (iii) funcionamiento del gobierno. Además, se consideran dos preguntas discrecionales adicionales (A y B). A cada uno de los 10 indicadores, le corresponde una puntuación entre 0 y 4 puntos, donde 0 representa el menor grado de libertad y 4 el mayor. En el caso de las dos preguntas adicionales, A y B, se puede añadir una puntuación de 1 a 4 en el caso de la primera y restarla en el caso de la segunda<sup>51</sup>. El valor máximo que se puede obtener en el caso de los derechos políticos es 40 (4 por cada uno de los 10 indicadores).

---

<sup>50</sup> La data se define anualmente, sobre la base de informes y análisis de equipos de investigadores de FH, utilizando una amplia gama de fuentes de información, incluyendo artículos de noticias, análisis académicos, informes de organizaciones no gubernamentales y contacto con profesionales individuales. Los resultados expuestos por los analistas son discutidos en reuniones anuales de revisión, organizados por región en el marco de un panel de expertos. Las puntuaciones finales presentan el consenso de los analistas y deberían ser comparables entre países, regiones y año a año. Si bien la organización reconoce que existe un elemento de subjetividad inevitable en el juicio del experto, en el proceso de calificación destaca la coherencia metodológica, el rigor intelectual y los juicios equilibrados e imparciales.

<sup>51</sup> No corresponde aplicar las preguntas adicionales A y B a los países de América Latina continental.

Tabla 16. Operacionalización de los derechos políticos

Subcategoría	Preguntas	Valores
Proceso electoral	¿Es el jefe de gobierno u otra autoridad nacional elegida a través de elecciones libres y justas?	0 - 4
	¿Son los representantes legislativos nacionales elegidos a través de elecciones libres y justas?	0 - 4
	¿Son un marco justo las leyes electorales?	0 - 4
	¿Las personas tienen el derecho a organizarse en diferentes partidos políticos u otras agrupaciones políticas competitivas de su elección, y es el sistema abierto para el ascenso y descenso de estos partidos o agrupaciones que compiten?	0 - 4
Pluralismo político y participación	¿Hay un voto de la oposición significativo y una oportunidad realista para que esta aumente su apoyo o gane poder a través de las elecciones?	0 - 4
	¿Están las decisiones políticas de la gente libres de la dominación de militares, potencias extranjeras, partidos totalitarios, jerarquías religiosas, oligarquías económicas o cualquier otro grupo de gran alcance?	0 - 4
	¿Los grupos minoritarios culturales, étnicos, religiosos u otros tienen plenos derechos políticos y oportunidades electorales?	0 - 4
Funcionamiento del Gobierno	¿El jefe de gobierno es electo libremente y los representantes legislativos nacionales determinan las políticas del gobierno?	0 - 4
	¿El gobierno está libre de corrupción generalizada?	0 - 4
	¿El gobierno rinde cuentas a los electores entre elecciones, y su funcionamiento es abierto y transparente?	0 - 4

Fuente: Freedom House (2016).

Además, el puntaje final es clasificado por rangos en una escala de 1 a 7, donde 7 es el mínimo grado de libertad y 1 el máximo (tabla 17). Los países que no califiquen como democracias electorales<sup>52</sup> o tengan puntuaciones de 6 y 7 no serán considerados como casos para el estudio.

Tabla 17. Categorización de los derechos políticos

36 - 40	1
30 - 35	2
24 - 29	3
18 - 23	4
12 - 17	5
6 - 11	6
0 - 5*	7

Fuente: Freedom House (2016).

La puntuación obtenida a partir de los derechos políticos nos permitirá clasificar a los países latinoamericanos en dos categorías: (1) democracia plena y (2) democracia electoral. Se considerarán países con democracia plena aquellos que obtengan puntuaciones de 1 y 2 en el índice de la FH. Estos incluirán desde países que gozan de una amplia gama de derechos políticos (incluidas las elecciones libres y justas), candidatos que se eligen y en realidad gobiernan, partidos políticos competitivos, una oposición que juega un papel importante y disfruta de un poder real, e intereses de grupos minoritarios bien representados en la política y el gobierno, hasta países que tienen derechos políticos más débiles, en los cuales hay corrupción política, existen dificultades para el funcionamiento de partidos políticos y grupos de oposición, y, en algunos casos, influencia extranjera o militar en la política.

<sup>52</sup> En este caso se considera Venezuela.



Por otra parte, se considerarán países con democracia electoral aquellos que obtengan puntuaciones de 3 a 5. Estos países se caracterizarán por proteger algunos derechos políticos y descuidar otros, estar afectados por la corrupción, poseer dificultades para la conformación y participación de partidos políticos y grupos de oposición, y estar influenciados fuertemente por potencias extranjeras o tener gran presencia militar en la política.

#### d) Variable Independiente: Sistema Económico (SE)

La segunda variable explicativa de la descentralización política corresponde al sistema económico (SE), el cual se define como el conjunto de principios, instituciones y normas que expresan el carácter de una organización económica de una determinada sociedad. El sistema económico puede ser caracterizado como un modelo económico liberal clásico (SE\_LIB) o bien como un modelo económico neoliberal (SE\_NEO). La variable se definirá según los valores obtenidos en el índice de libertad económica de la Heritage Foundation, sobre la base del SE\_NEO y SE\_LIB, y representará el grado o características neoliberales del sistema económico.

#### e) El Modelo Económico Liberal Clásico (SE\_LIB)

La operacionalización del modelo económico liberal clásico se realiza utilizando como indicador el índice de libertad comercial (ILC), definida como la capacidad de crear, operar y cerrar una empresa en forma rápida y fácil en un país. Dicho indicador se encuentra contenido en el cálculo del índice de libertad económica (ILE) de la Heritage Foundation. El valor de la libertad de comercio para cada país varía de 0 a 100 %, donde 100 equivale al entorno comercial más libre.

El valor de la libertad de comercio se estima en función de 13 componentes<sup>53</sup>, los que se encuentran agrupados en cuatro categorías: establecimiento de una empresa (o negocio), obtención de una licencia, cierre de la empresa (o negocio) y obtención de

---

<sup>53</sup> Los datos utilizados para calcular el indicador provienen de la fuente Doing Business del Banco Mundial.

electricidad. Para cada una de ellas se definen ciertos indicadores, tales como tiempo y costo. Cada uno de los componentes se pondera de igual forma, es decir, su peso (p) equivale a  $(p=100/13)$  y los valores que toman los componentes se convierten en una escala que va de 0 a 100, correspondiendo la puntuación de cada componente a lo siguiente:

Puntuación del componente  $i = 50 \times (\text{componente}_{\text{Promedio}} / \text{componente}_i)$ , donde  $i=1,13$

Tabla 18. Índice de libertad comercial

Componente	Indicador	Medida	Escala
Iniciar una empresa	Procedimiento	Número	0 - 100
Establecimiento de una empresa	Tiempo	Días	0 - 100
Establecimiento de una empresa	Costo	% del ingreso per cápita	0 - 100
Establecimiento de una empresa	Capital mínimo	% del ingreso per cápita	0 - 100
Obtención de una licencia comercial	Procedimiento	Número	0 - 100
Obtención de una licencia comercial	Tiempo	Días	0 - 100
Obtención de una licencia comercial	Costo	% del ingreso per cápita	0 - 100
Cierre de una empresa	Tiempo	Años	0 - 100
Cierre de una empresa	Costo	% de los bienes	0 - 100
Cierre de una empresa	Tasa de recuperación	de Centavos de dólar	0 - 100
Obtención de electricidad	Procedimiento	Número	0 - 100
Obtención de electricidad	Tiempo	Días	0 - 100
Obtención de electricidad	Costo	% del ingreso per cápita	0 - 100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la metodología definida por el ILE (Heritage Foundation, 2016).

De este modo, si el valor del  $ILC \geq 50$ , entonces el sistema económico corresponderá a un modelo económico liberal clásico.

f) El Modelo Económico Neoliberal (SE\_NEO)

Para determinar si el sistema económico de un país se ajusta o no al modelo neoliberal (SE\_NEO) se utilizará como indicador el índice de libertad económica (ILE), cuyo valor es determinado a partir de 9 componentes<sup>54</sup>, los que son agrupados en factores, tales como cumplimiento de la ley (Estado de derecho), tamaño del gobierno, eficiencia reguladora y apertura a los mercados. Cada componente del ILE toma como valor un número en la escala de 0 a 100, de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 19. Índice de libertad económica (ILE)

Libertades económicas	Componentes	Valor
Estado de derecho	Derechos de propiedad	0-100
	Libertad frente a la corrupción	0-100
Tamaño del gobierno	Libertad fiscal	0-100
	Gasto público	0-100
	Libertad empresarial	0-100
Eficiencia reguladora	Libertad laboral	0-100
	Libertad monetaria	0-100
	Libertad comercial <sup>55</sup>	-
Apertura de mercado	Libertad de inversión	0-100
	Libertad financiera	0-100

Fuente: Heritage Foundation (2016).

<sup>54</sup> Para la operacionalización de la variable, se han considerado 9 componentes, dejando fuera la libertad de comercio, utilizada para representar el sistema económico liberal clásico.

<sup>55</sup> Como se ha señalado, se ha eliminado en la contabilización de la variable.

Si bien el ILE contiene 10 componentes, se excluye la libertad comercial, en la que cada uno de los 9 componentes restantes tiene el mismo peso o ponderación<sup>56</sup>. El ILE se elabora anualmente<sup>57</sup>, por lo que se considerarán las mediciones correspondientes para el periodo 1994-2015<sup>58</sup>.

De este modo, si el valor del ILE  $\geq 70$ , entonces el sistema económico corresponderá a un modelo económico neoliberal.

g) Variable Independiente: Sistema Político (SP)

De acuerdo con Maurice Duverger (1970), el sistema político es el resultado de la interdependencia entre un régimen político y las estructuras económicas, así como del contexto social, las ideologías, los sistemas de valores y las creencias de la sociedad en que se desenvuelve. En la presente investigación, el sistema político se ha operacionalizado como la relación entre el régimen político (RP) y el sistema económico (SE). Es decir, de la combinación de ambas variables, se obtiene la variable independiente sistema político, la cual da origen a la tipología que se muestra continuación.

Tabla 20. Categorías del sistema político

		<b>Régimen político (RP)</b>	
		Democracia plena (RPDP)	Democracia electoral (RPDE)
<b>Sistema económico (SE)</b>	No neoliberal (SE_LIB)	<b>Tipo A</b> SE<70 y RP=1 o 2	<b>Tipo B</b> SE<70 y RP=3, 4 o 5
	Neoliberal (SE_NEO)	<b>Tipo C</b> SE $\geq$ 70 y RP=1 o 2	<b>Tipo D</b> SE $\geq$ 70 y RP=3, 4 o 5

Fuente: Elaboración propia

<sup>56</sup> Esto con la finalidad de no sesgar la medición para ninguno de los componentes en particular o direccionar políticamente. Las componentes señaladas interactúan entre sí, pero no se han identificado los mecanismos exactos de esta interacción y no es fácil su definición.

<sup>57</sup> Algunas puntuaciones de los componentes se basan en información histórica, por lo que pueden exceder el tiempo utilizado para el levantamiento de la información. Por otra parte, el último día de recolección de información corresponde al 30 de junio del año inmediatamente anterior al del año de la publicación.

<sup>58</sup> Para una explicación más detallada sobre la elaboración del ILC, véase el anexo A.

Según la caracterización presentada en la tabla 20, los distintos tipos del sistema político son los siguientes:

Tipo A: sistema económico no neoliberal y régimen político de democracia plena.

Tipo B: sistema económico no neoliberal y régimen político de democracia electoral.

Tipo C: sistema económico neoliberal y régimen político de democracia plena.

Tipo D: sistema económico neoliberal y régimen político de democracia electoral.

Se espera que cada uno de estos tipos tenga un comportamiento diferenciado respecto de la descentralización política, ya que, de acuerdo con la hipótesis general de la presente investigación, la descentralización política se encuentra asociada al sistema político en América Latina para el periodo 1995-2015.

#### h) Variable de Control: Tamaño Poblacional

Con el fin de descartar posibles relaciones espurias entre la variable dependiente y la(s) variable(s) independiente(s), se ha incorporado la variable de control tamaño poblacional, medida como el número total de habitantes para cada país y estimada para cada año del periodo 1995-2015.

La razón de su incorporación se basa en el hecho de que algunos autores han sostenido que, en los Estados de pequeño tamaño, las formas de descentralización asumen una relación directa entre el ámbito nacional y local en desmedro de categorías regionales de corte intermedio (Arze y Martínez-Vásquez, 2003; Galilea, 2008).

### **C.- Registro de la Información**

A partir del proceso de operación antes mencionado, se elaboró una base de datos en la que se incluyen las variables independientes régimen político (RP) y sistema económico (SE) para los 17 países latinoamericanos, además de la variable dependiente descentralización política (DP) para el periodo 1994-2015, según se ilustra genéricamente en la siguiente tabla.

Tabla 21. Casos y observaciones

	1994			...	2015				
	X1	X2	Y	X1	X2	Y	X1	X2	Y
	RP	SP	DP	RP	SP	DP	RP	SP	DP
Argentina	a1	b1	(a1,b1)	...	...	...	c1	d1	(c1,d1)
Bolivia	a2	b2	(a2,b2)	...	...	...	c2	d2	(c2,d2)
Brasil	a3	b3	(a3,b3)	...	...	...	c3	d3	(c3,d3)
Chile	a4	b4	(a4,b4)	...	...	...	c4	d4	(c4,d4)
Colombia	a5	b5	(a5,b5)	...	...	...	c5	d5	(c5,d5)
Costa Rica	a6	b6	(a6,b6)	...	...	...	c6	d6	(c6,d6)
Ecuador	a7	b7	(a7,b7)	...	...	...	c7	d7	(c7,d7)
El Salvador	a8	b8	(a8,b8)	...	...	...	c8	d8	(c8,d8)
Guatemala	a9	b9	(a9,b9)	...	...	...	c9	d9	(c9,d9)
Honduras	a10	b10	(a10,b10)	...	...	...	c10	d10	(c10,d10)
México	a11	b11	(a11,b11)	...	...	...	c11	d11	(c11,d11)
Nicaragua	a12	b12	(a12,b12)	...	...	...	c12	d12	(c12,d12)
Panamá	a13	b13	(a13,b13)	...	...	...	c13	d13	(c13,d13)
Paraguay	a14	b14	(a14,b14)	...	...	...	c14	d14	(c14,d14)
Perú	a15	b15	(a15,b15)	...	...	...	c15	d15	(c15,d15)
Uruguay	a16	b16	(a16,b16)	...	...	...	c16	d16	(c16,d16)

Fuente: Elaboración propia.

## **D.- Técnicas de Análisis de Datos**

El examen de los datos se llevará a cabo mediante un análisis estadístico univariado, bivariado y multivariado, de modo de avanzar desde la descripción de las variables hasta el testeo de cada una de las hipótesis de investigación. El hecho de trabajar con datos agregados a nivel de país (16 países) por un periodo de tiempo que va desde 1994 hasta 2015 (22 años) nos permite construir una base de datos con 352 observaciones (16 países \* 22 años), a partir de la cual es posible realizar los distintos análisis propuestos, incluyendo el multivariado.

### **a) Análisis Univariado**

Mediante el análisis univariado, se describe por separado el comportamiento de la variable dependiente y el de las variables independientes, según sus respectivos niveles de medición. Se trabaja con tablas de distribución de frecuencias, medidas de tendencia central (media, mediana y moda), medidas de dispersión (desviación estándar) y gráficos de dispersión, los que son especialmente relevantes porque permiten observar la tendencia de la nube de puntos (datos graficados) y establecer una línea de tendencia ajustada a partir de los datos de la serie de tiempo 1994-2015. Para esto último, se elaboran tres procedimientos. En primer lugar, se analiza cada una de las variables en el conjunto de los países para el conjunto de observaciones a partir de la tendencia promedio del periodo 1994-2015. En segundo lugar, se realiza un análisis transversal de las variables por país para 2015, que corresponde al último año para el cual se dispone de información. Finalmente, se desarrolla un análisis longitudinal de las variables por país a través del periodo 1994-2015.

### **b) Análisis Bivariado**

Con el propósito de evaluar si existe una asociación estadísticamente significativa entre la variable dependiente y las variables independientes, se analiza por separado la correlación entre el régimen político (RP) y el sistema económico (SE) con la descentralización política (DP), según se expresa a continuación.

Tabla 22. Relación de variables

Variables independientes	Variable dependiente
Modelo 1: régimen político (RP) →	Descentralización política (DP)
Modelo 1: sistema económico (SE) →	Descentralización política (DP)

Fuente: Elaboración Propia

El análisis comienza con la elaboración de gráficos de dispersión de dos dimensiones, con la finalidad de visualizar una posible relación entre las variables. El eje de las abscisas corresponde a los valores de la variable independiente y el eje de las ordenadas a los valores de la variable dependiente. Luego, se realiza una primera instancia de prueba de hipótesis, mediante el coeficiente de correlación de Pearson©, el que nos permitirá determinar: (a) si existe o no una relación lineal entre las variables y, en el caso de existir, establecer tanto (b) la direccionalidad como (c) la intensidad de dicha relación. Ambos procedimientos se realizarán (1) para el conjunto de los países durante el periodo 1994-2015, (2) para cada país durante el periodo 1994-2015 y (3) el año 2015 para el conjunto de los países.

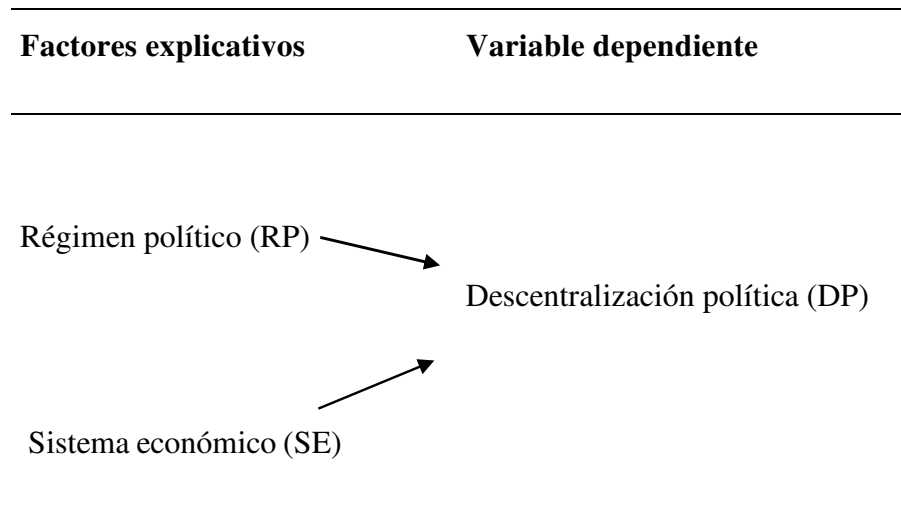
### c) Análisis Multivariado

Los modelos de regresión lineal múltiple pueden incluir varias variables explicativas, permitiendo ir más allá del estudio de correlaciones entre dos variables (Wooldridge, 2010). En nuestro caso, se utilizarán las variables independientes sistema económico (SE) y régimen político (RP) para explicar la variable dependiente descentralización política (DP). La importancia de este análisis radica en que nos permite (a) estimar la capacidad explicativa del modelo (R cuadrado corregida), (b) predecir el valor de la variable dependiente a partir de las variables independientes incorporadas (ecuación de regresión), y (c) determinar el impacto relativo de cada variable



independiente, controlando por el efecto del resto de las variables (coeficientes estandarizados beta) (Hernández, 2003).

Tabla 23. Modelo de regresión lineal múltiple



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al quedar constituida por 352 observaciones (16 países \* 22 años), combinando la dimensión temporal y estructural, la base de datos nos permite confeccionar un modelo de regresión basado en la técnica de análisis de panel de datos, del siguiente modo:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + \beta X_{it} + \mu_{it} \dots \dots (4)$$

Donde i se refiere al país, t a la dimensión temporal,  $\alpha$  es el vector de intercepto de n parámetros,  $\beta$  es el vector de k parámetros y  $X_{it}$ , es la i-ésima observación al momento t para las k variables explicativas.

El error incluido en la ecuación (4) es la suma de los errores  $\mu_i$  que representa los efectos no observables que difieren entre las unidades de estudio (países),  $\delta_t$  representa los efectos no observables cuantificables que varían con el tiempo y no son imputables a los países, y  $\epsilon_{it}$  es el error aleatorio.

$$\mu_{it} = \mu_i + \delta_t + \epsilon_{it} \dots \dots (4')$$

La ventaja de la técnica de panel es que permite disponer de un mayor número de observaciones, incrementando los grados de libertad, reduciendo la colinealidad entre las variables explicativas, y mejorando la eficiencia de las estimaciones econométricas. Asimismo, permite capturar la heterogeneidad no observable, ya sea entre unidades individuales de estudio, ya en el tiempo.

La combinación de observaciones que se produce al estar distribuidas en el tiempo y también en cortes transversales solo es útil en la medida en que la relación entre la variable dependiente y al menos algunas de las variables independientes permanezcan constantes con el paso del tiempo (Wooldridge, 2010, pag. 445). También se puede interactuar con una variable binaria anual y las variables explicativas clave para ver si el efecto de esa variable ha cambiado a lo largo del tiempo en un cierto periodo (pag. 447). Sin embargo, siempre es necesario considerar que la ventaja principal de los datos de panel es que nos permiten estimar coeficientes de regresión múltiple que no se podrían estimar con datos de corte transversal o con datos de series temporales.

Entonces, aplicando el modelo definido en (4), se obtiene:

$$F(y | x_1, x_2) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \varepsilon \dots \dots \dots (5)$$

Donde, DP corresponde al grado de descentralización política y está en función del sistema económico y el régimen político en América Latina.

RP/DP: Democracia plena [1]

RP: Régimen político =

RP/DE: Democracia electoral [0]

SE\_LIB: Libertad comercial [0, 100]

SE: Sistema económico =

SE\_NEO: Libertad económica [0, 100]

Si RP es binaria, entonces tenemos los siguientes subgrupos:

Tabla 24. Descripción de subgrupos

	Democracia plena (RPDP)	Democracia electoral (RPDE)
SE No neoliberal (SE_LIB)	$\beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RPDP + \varepsilon$	$\beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RPDE + \varepsilon$
SE neoliberal (SE_NEO)	$\beta_0 + \beta_1 SE + \beta_{21} XRPDP + \varepsilon$	$\beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 XRPDE + \varepsilon$

Fuente: Elaboración propia.

Entonces, el sistema de ecuaciones será:

$$F(dp_1 | se\_neo, se\_lib) = \beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RP + \varepsilon, \dots (6)$$

$$F(dp_2 | se\_neo, se\_lib) = \beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RP + \varepsilon, \dots (7)$$

o,

$$F(dp_3 | se\_neo, se\_lib) = \beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RP + \varepsilon, \dots (8)$$

$$F(dp_4 | se\_neo, se\_lib) = \beta_0 + \beta_1 SE + \beta_2 RP + \varepsilon, \dots (9)$$

Donde (6) indica que la descentralización política estará en función del sistema económico neoliberal y la democracia plena, y (7), que la descentralización política estará en función de las variables sistema económico neoliberal y democracia electoral. En caso contrario, las funciones (8) y (9) plantean que la descentralización política estará relacionada con el liberalismo económico clásico y la democracia plena y electoral.

El modelo anterior se puede expresar como:  $\beta_{it}$ , es la variación de  $DP_{it}$  cuando SE toma los valores SE\_LIB para el sistema no neoliberal y SE\_NEO para el sistema neoliberal, en términos generales asumirá la forma definida en (10).

$$F(dp_t | se_{it}, rp_{it}) = \beta_{0t} + \beta_{1t} SE_t + \beta_{2t} RP_t \text{ para } t=1, T \dots (10)$$

En el caso de considerar k países de América Latina, donde k=1, n el modelo queda representado por (11):

$$F(dp_{tk} | se_{tk}, rp_{tk}) = \beta_{0tk} + \beta_{1tk} SE_{tk} + \beta_{2tk} RP_{tk} \dots (11)$$

para t=1, T y k=1, N, donde T=22 años y N=16 países.

Con el objeto de observar de mejor forma el comportamiento del modelo propuesto, incorporaremos una variable de control: la población de cada uno de los países en el mismo periodo.

$$F(dp_{tk} | se_{tk}, rp_{tk}) = \beta_{0tk} + \beta_{1tk} SE_{tk} + \beta_{2tk} RP_{tk} + \beta_{3tk} POB_{tk} \dots (12)$$

### 3. FASE CUALITATIVA

#### A.- Estudio de Casos

La utilización del método cualitativo permitirá construir de mejor forma una representación adecuada de los fenómenos que se están estudiando (Ragin, 2007), esto es, observar con más detalle el efecto del sistema político sobre la descentralización política, con un especial énfasis en el análisis constitucional. El estudio de casos nos permite desarrollar un análisis comparado de carácter cualitativo del que podremos obtener conclusiones válidas para los casos particulares. El conocimiento de los casos se considera un fin importante de la investigación comparativa con independencia de cualquier otro fin que pueda perseguirse.

Este tipo de comparación es lo que se conoce como caso orientado (Ragin 1994), ya que el país es a menudo la unidad de análisis. Landman (2011) reafirma que «el enfoque tiende a estar en las similitudes y diferencias entre los países en lugar de las relaciones entre las variables de análisis. La comparación de las diferencias y las similitudes tiene la intención de descubrir lo que es común a cada país que representa el resultado político observado» (pag. 98)<sup>59</sup>.

En última instancia, y de acuerdo con Bobbio (1985), nos interesa ver en qué modo los respectivos contextos políticos de los países examinados inciden sobre el fenómeno que es objeto de la comparación. Es decir, se hace necesario indagar si, y en qué medida, es legítimo considerar las diferencias políticas ambientales como irrelevantes respecto de las hipótesis de investigación que estamos estudiando. El modo más simple de hacerlo consiste en limitar la selección de casos a los países que, por su cultura política, su historia o sus niveles de desarrollo económico, parecen más similares. Esta solución reduce en forma considerable el número de casos que se pueden estudiar. A su vez, es clave trabajar con conceptos que sean contemporáneamente «capaces de viajar» y buenos «recolectores de hechos». Capaces de viajar en cuanto susceptibles de definir instituciones y comportamientos políticos pertenecientes a países con regímenes diferentes entre sí (pag 1255).

---

<sup>59</sup> La metodología de comparabilidad de pocos países implica un conjunto de supuestos, entre ellos, que existirá comparabilidad de datos entre los distintos países considerados en el estudio, al igual que en el análisis de comparabilidad de muchos países (Landman, 2007).

Con tal propósito, se intentará identificar las condiciones causales que generan los diferentes resultados en los niveles de descentralización, utilizando la información obtenida en el análisis de área previo, de modo de profundizar sobre ella e incorporar algunos factores no considerados en dicho análisis. En tal sentido, se considerará que los tres países seleccionados: (a) corresponden a Estados unitarios, (b) han aplicado políticas neoliberales a partir de los años ochenta y (c) han contado con sistemas políticos estables en los últimos veinte años (después del periodo conocido como post ola democrática, durante década de los ochenta y noventa, se realizaron importantes modificaciones a las constituciones y se constituyó la democracia como sistema de gobierno).

## **B.- Selección de los Casos**

Hemos escogido la modalidad de estudio de casos con el objeto de dilucidar por qué los niveles de descentralización política en países similares, como Colombia, Chile y Perú, han sido tan disímiles, especialmente en este último. De acuerdo con Ragin (2007), entre los elementos fundamentales del método comparado para la selección de casos, está que estos deben estar asociados a un periodo de tiempo (que en el presente estudio corresponde a 1994-2015) y han de ser comparables entre sí (sobre la base acotar el análisis de área previamente realizado para 16 países de América Latina continental).

Los tres casos seleccionados corresponden a países marcadamente liberales en lo económico (The Heritage Foundation, 2016), liberales en lo político (Freedom House, 2016), regionalizados y que, a partir de fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, han iniciado un proceso de descentralización para el nivel intermedio (departamentos o regiones). A su vez, al igual que el resto de América Latina, estos tres países estuvieron sometidos a ajustes producto de los efectos de la crisis de los años ochenta: estabilización macroeconómica (reducción de la inflación y control de grandes desordenes fiscales asociados a ella) y apertura al comercio internacional (BID, 2006, pag. 3). Las medidas más importantes que se asocian a la administración del Estado fueron las privatizaciones de las empresas públicas y el ajuste adecuado de los impuestos, los precios del sector público y los gastos para reducir el déficit fiscal (BM, 1991, pag. 125).

## **C.- Análisis Institucional a Partir de las Constituciones**

Mediante un análisis cualitativo institucional a partir de un examen histórico-constitucional, la presente investigación busca profundizar en la explicación de la relación entre el sistema político propuesto en la constitución y la descentralización política. Es decir, a través una lógica inductiva, dicho análisis tiene el propósito de entender las dinámicas institucionales a través del tiempo, en términos de las diversas estructuras adoptadas por los países, que nos permitan explicar mejor el fenómeno de la descentralización política.

Se entiende por institución un sistema de reglas, prescripciones y protocolos que operan desde y sobre la realidad, lo que permite comprender los procesos de intervención en los que participa y analizar las estructuras complejas y adaptativas de poder que intentan permanecer y modificarse en el tiempo y en el territorio, considerando los aspectos historiográficos como elementos relevantes para la descripción de los factores explicativos. Por tanto, se realiza un análisis detallado de los distintos modelos institucionales, identificando sus principales diferencias y similitudes respecto de la descentralización política (en función de la definición dada).

Entre las ventajas de realizar un examen histórico-constitucional, se puede mencionar que los resultados de la comparación actúan como argumentos que se suman a los restantes argumentos jurídicos. Este método sigue los mismos pasos de un modelo comparado, solo que en él se deben tener en cuenta las posibles diferencias del lenguaje y las definiciones conceptuales (Sartori, 1994).

Los estudios de derecho comparado consideran la revisión y el análisis de distintas normas legales. En este caso, utilizaremos las constituciones y normas afines que permitan reconstituir cualitativamente y de forma detallada las variables sistema político y descentralización política. Para la revisión de las normas constitucionales, se revisarán todas las constituciones existentes y sus modificaciones, de acuerdo con su importancia desde el siglo XIX en adelante, según se indica a continuación.

Tabla 25. Constituciones y sus reformas<sup>60</sup>

País	Constitución antes de 1993	Reformas 2005-2015	Constitución vigente
Chile	1980-1991	2005-2009	1980
Colombia	1991	2005-2009	1991
Perú	1993	2005	1993

Fuente: Database Georgetown University (2016).

Además, compararemos las constituciones de Colombia (1991), Chile (1980) y Perú (1993) con la constitución ideal neoliberal de F. Hayek, para la cual el autor propone un modelo denominado constitución de la libertad.

<sup>60</sup> Las reformas indicadas no necesariamente se asocian o se relacionan con el trabajo de investigación, y las fechas indicadas corresponden a las reformas que aparecen en el Political Database of the Americas de la Georgetown University (2016).





## **VI.- CAPÍTULO 6: ANÁLISIS EMPÍRICO UNIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16)**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo ofrece un análisis empírico para contrastar el conjunto de hipótesis que hemos propuesto en el capítulo 2, sobre la base de la estrategia metodológica del capítulo 5, a través de un paquete de herramientas estadísticas. En este contexto, la estadística descriptiva en un análisis univariado, para mostrar el comportamiento y descripción de cada una de las variables, será esencial para avanzar hacia un conocimiento más acabado de la interacción entre ellas, lo que se realizará a través de un análisis de correlación, gráficos de dispersión y serie de tiempos mediante análisis transversal y longitudinal. Para finalizar, presentaremos un análisis bivariado y multivariado que permitirá identificar, mediante herramientas de regresión lineal, un modelo que permita entregar evidencia y explicar el fenómeno investigado, además de ser significativo para mostrar la relación entre el sistema político o sus componentes y la descentralización política en los países de América Latina continental (16).

El análisis univariado se realizará sobre la base de una estadística descriptiva. Se propone el levantamiento de información para las distintas variables de análisis, entre ellas la variable sistema económico, cuyas series de datos desde 1994 hasta 2015 se obtienen de la base de datos del índice de libertad económica de la Heritage Foundation. La variable régimen político se obtiene de la base de datos del índice de libertad en el mundo (capítulo sobre derechos políticos) de la Freedom House. Con el objeto de construir el modelo, la variable dependiente descentralización política se elabora levantando la información de acuerdo con la operacionalización de la variable de las constituciones vigentes que han regido a los distintos países considerados cada uno de ellos como una unidad de análisis, la variable descentralización política se ha construido en base las definiciones teóricas provenientes del marco teórico. En el caso de la variable sistema económico, se mostrará su comportamiento en el caso de que sea influenciada por el modelo neoliberal según se ha señalado en el marco metodológico.

La caracterización de cada una de las variables nos permitirá avanzar en la identificación de las relaciones negativas o positivas que hay entre las variables explicativas y la variable dependiente, a través de herramientas de correlación y la determinación del coeficiente de correlación ( $r$ ).

## 2. ANÁLISIS EMPÍRICO UNIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16)

En el desarrollo de la estrategia metodológica, se ha propuesto un análisis empírico cuantitativo para un conjunto de países del área de América Latina continental, lo que implica identificar los países de la muestra que, en este caso, corresponden a los definidos en la tabla 26.

Tabla 26. Países de América Latina (16) considerados en la muestra

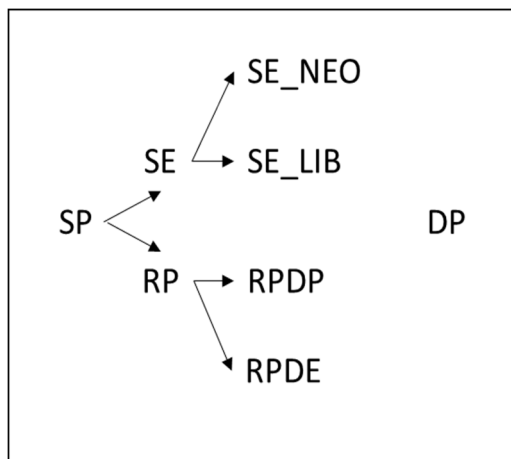
Países			
Argentina	Colombia	Guatemala	Panamá
Bolivia	Costa Rica	Honduras	Paraguay
Brasil	Ecuador	México	Perú
Chile	El Salvador	Nicaragua	Uruguay

Fuente: Elaboración propia.

Para cada uno de estos países, se levantarán las observaciones que corresponden al comportamiento de las variables sistema económico y régimen político cada una de ellas como factores explicativos, y la descentralización política como variable respuesta, cuyo objetivo es contrastar la evidencia levantada con la hipótesis propuesta en el capítulo 1. El análisis univariado se realizará en el siguiente orden: primero las variables independientes, sistema político (SP), sistema económico (SE), sistema económico neoliberal (SE\_NEO), sistema económico liberal (SE\_LIB), régimen político (RP), RP democracia plena (RP\_DP) y finalmente la variable dependiente descentralización política.

El tratamiento de las variables independientes se hace de acuerdo al esquema siguiente:

Figura 1. Tratamiento de las variables



Fuente: Elaboración Propia

La variable sistema político (SP), se compone de cuatro variables que representan distintas categorías: sistema neoliberal con democracia electoral (SP1); sistema neoliberal con democracia plena (SP2); sistema no neoliberal con democracia electoral (SP3), y sistema no neoliberal con democracia plena (SP4). Estas categorías se construyen a partir de la recodificación de la variable sistema económico (SE). Cuando la variable SE es  $\geq 70$  asumirá el valor 1 y en caso contrario asumirá el valor 0 construyéndose dummy SE, de igual forma se construye la variable dummy RP, cuando RP es igual a [1, 2] asume el valor 1 y en caso contrario asume el valor 0. La variable dummy para el sistema económico neoliberal variable dummy que representa el sistema neoliberal. SP se configura como una variable ordinal donde  $SP1 < SP2 < SP3 < SP4$ . Finalmente, y siguiendo idéntico procedimiento se construye la variable dummy para la descentralización política (DP), que clasificaremos en como descentralización política en Alta cuando DP asume valores enteros entre [5,9] y asumirá el valor 1 y en caso contrario la descentralización política será Baja cuando ella se encuentra entre los valores [1,4] y asuma el valor 0.

Tabla 27. Categorías del sistema político

<b>Sistema político</b>		<b>Régimen político</b>	
		Democracia plena	Democracia electoral
<b>Sistema económico</b>	No neoliberal	SP4 = 4	SP3 = 3
	Neoliberal	SP2 = 2	SP1 = 1

Fuente: Elaboración Propia

### **A.- Análisis Univariado**

#### **a) Análisis Descriptivo de la Variable Sistema Político**

La variable sistema político (SP) representa cuatro categorías o subsistemas políticos que se generan producto de la interrelación del sistema económico y el régimen político, es decir, si el desarrollo de un sistema económico neoliberal se une con un régimen democrático pleno conformaran un sistema distinto que un sistema económico no neoliberal y un modelo de democracia electoral. Se estima que cada uno de estos sistemas influirá de una forma distinta en sus relaciones con la variable descentralización política. En la tabla que mostramos a continuación, aparecen los valores ordinales que le asignaremos a la variable sistema político, cuando se cumplen las siguientes condiciones.

Tabla 28. Categorías y variables

Categoría	Condición	Valor variable
SP1: Neoliberal y democracia electoral	$SE \geq 70$ y RP asume [3, 5]	1
SP2: Neoliberal y democracia plena	$SE \geq 70$ y RP asume [1, 2]	2
SP3: No - Neoliberal y democracia electoral	$SE < 70$ y RP asumen [3, 5]	3
SP4: No neoliberal y democracia plena	$SE < 70$ y RP asume [1, 2]	4

Fuente: Elaboración propia.

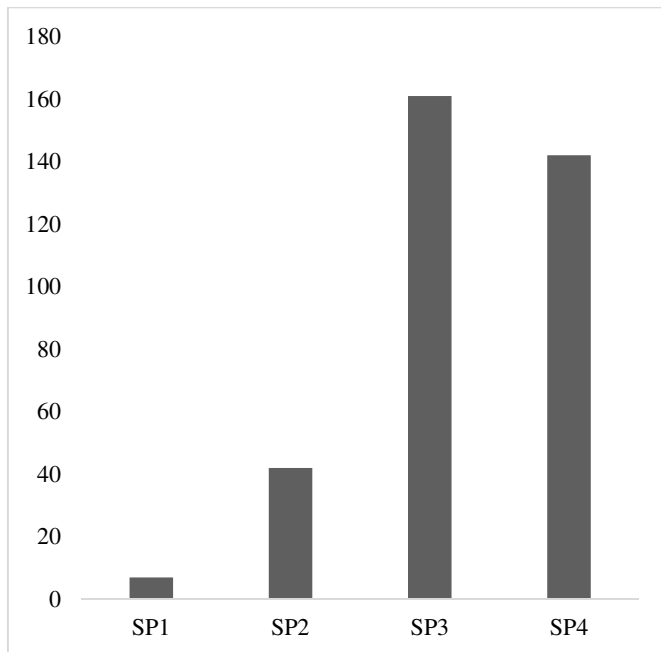
Entonces, el comportamiento de la variable se puede resumir en los siguientes parámetros.

Tabla 29. Frecuencia de observaciones de la variable sistema político

Categorías	Frecuencia
No neoliberal y democracia plena SP4	142
No neoliberal y democracia electoral SP3	161
Neoliberal y democracia plena SP2	42
Neoliberal y democracia electoral SP1	7

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable sistema político en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración Propia

Podemos señalar que la variable se agrupa mayoritariamente en la categoría que hemos definido como no neoliberal con democracia electoral, con 161 observaciones, algo muy similar a lo que ocurre con el modelo no neoliberal con democracia plena (142 observaciones). Para el modelo neoliberal con democracia plena, tenemos 42 observaciones, y 7 para el neoliberal con democracia electoral.

Para continuar con la descripción de la variable, se presentan las medidas de los parámetros que muestran la tendencia central de las observaciones. A modo de ejemplo, la media se encuentra en el valor 3,24, lo que indica que la mayoría de los datos se agrupa entre la categoría SP4 y SP3.

Tabla 30. Parámetros de tendencia central

Parámetro	Valor
Media	3,2443
Mediana	3
Moda	3

Fuente: Elaboración propia, análisis de datos utilizando el paquete estadístico de Excel 2016.

En relación con los parámetros de dispersión, se puede señalar que el rango de la muestra tiene un valor de 3, lo que implica que se asumen todas las categorías entre SP1 y SP4. Esto permite corroborar que su valor mínimo es de 1 y su valor máximo es de 4, con un número de observaciones de 352, idéntico para todas las variables en estudio. La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media cuyo valor es de 3,24 estará entre los valores 2,51 y 3,97, la desviación estándar corresponde a 0,7376 con un coeficiente de curtosis ( $g_2 > 0$ ), este resultado muestra que su distribución tiene características leptocúrticas y su simetría presenta mayoritariamente una tendencia hacia la izquierda dado su coeficiente de asimetría ( $g_1 < 0$ ).



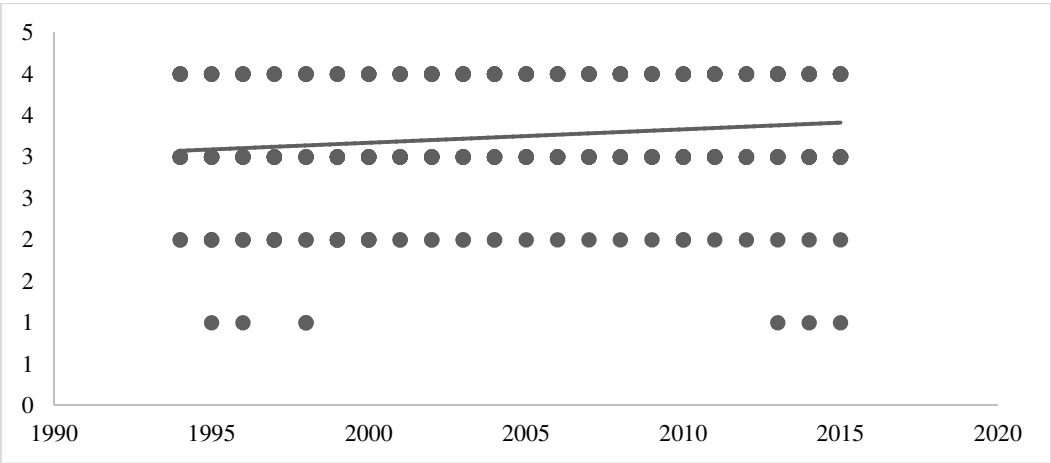
Tabla 31. Parámetros de las medidas de dispersión del sistema político

Parámetro	Valor
Error típico	0,0393
Desviación estándar	0,7376
Varianza de la muestra	0,5441
Curtosis	0,1570
Coefficiente de asimetría	-0,7218
Rango	3
Mínimo	1
Máximo	4
Suma	1142

Fuente: Elaboración propia, análisis de datos utilizando el paquete estadístico de Excel 2016

Siguiendo con el análisis univariado, y dado que las observaciones se distribuyen en el tiempo, consideraremos un análisis longitudinal. El comportamiento de la variable en la mayoría de los países es estable, sobre todo en Chile, Costa Rica y Panamá (categoría alta de la variable). En el caso de Argentina, Brasil, Perú y el Salvador, se puede apreciar un avance de categorías menores hacia categorías mayores, mientras que Bolivia y Ecuador han presentado una tendencia hacia categorías menores, y México muestra un comportamiento errático durante el periodo. Sin embargo, el conjunto de países presenta una tendencia al alza en el tiempo.

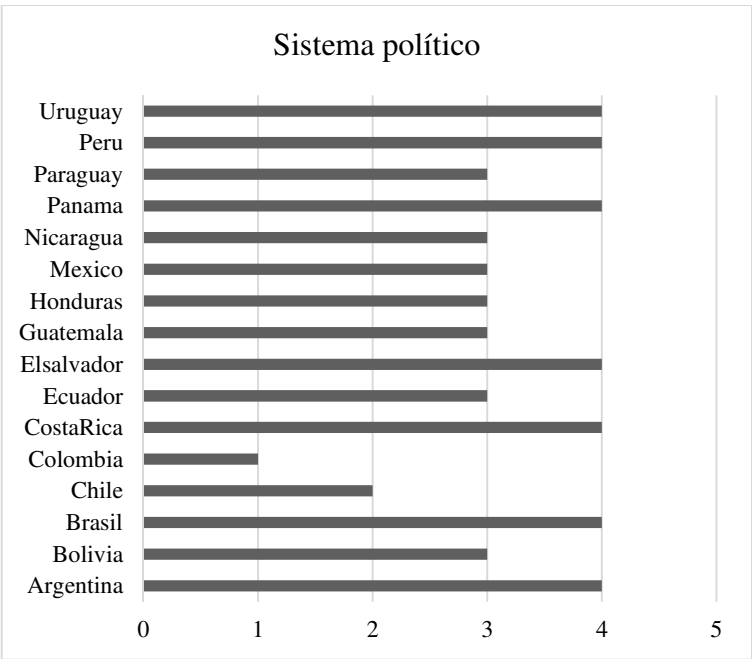
Gráfico 2. Dispersión de la variable sistema político en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración Propia

Al igual que en el análisis longitudinal, en el transversal tenemos que el comportamiento de los distintos países al año 2015 los ubica en categorías altas del sistema político, donde predomina el liberal democrático pleno y el liberal democrático electoral. Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay destacan en la categoría mayor.

Gráfico 3. Distribución transversal de la variable sistema político al año 2015



Fuente: Elaboración Propia

a' ) Variable Independiente: Sistema Político (SP)

Tabla 32. Observaciones de la variable sistema político para América Latina (16) en el periodo 1994-2015

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	4	2	2	2	1	2	4	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Bolivia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brasil	4	4	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Colombia	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1
Costa Rica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ecuador	4	4	4	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
El salvador	3	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guatemala	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Honduras	3	3	3	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
México	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3
Nicaragua	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Panamá	2	2	2	2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Paraguay	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Perú	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Uruguay	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la operacionalización de la variable (capítulo 5).

## b) Análisis Descriptivo de la Variable Sistema Económico

El sistema económico se ha operacionalizado a través de la variable compuesta índice de libertad económica (SE), cuyos datos se han obtenido de una muestra de 16 países de Latinoamérica continental, en un periodo de tiempo que va del año 1994 al año 2015. La muestra contiene un  $n$  de 352 observaciones que presenta la siguiente distribución de frecuencia.

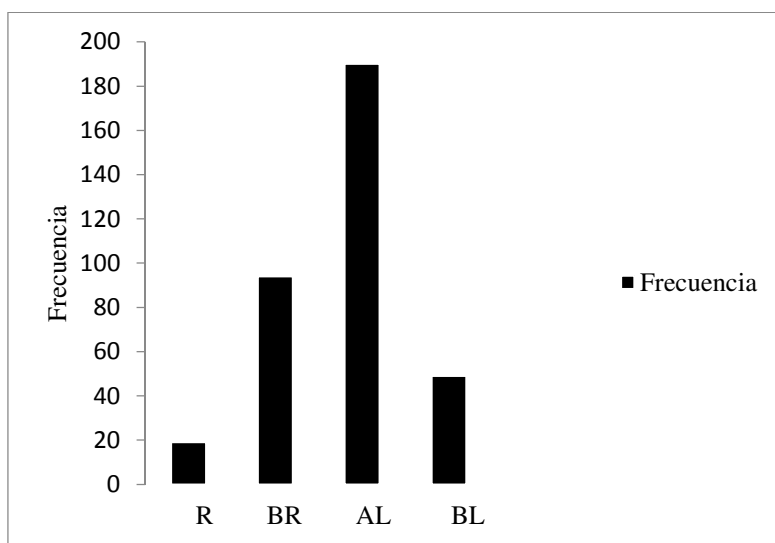
Tabla 33. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico (SE)

Clase	Frecuencia	% acumulado
Regulada (R)<50	19	5,40 %
50 ≥ Bastante Regulada (BR) < 60	94	32,10 %
60 ≥ Algo Libre (AL) < 70	190	86,08 %
70 ≥ Bastante Libre (BL) < 80	49	100,00 %

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El mayor número de observaciones se encuentra en la categoría algo libre, con un valor mayor o igual a 60 y menor que 70 puntos con un  $n=190$ , que corresponde a un 53,9 % de la muestra. Solo 19 observaciones corresponden a una economía regulada, principalmente debido al proceso que inició Ecuador en 2009, Argentina en 2011 y Bolivia en 2012. La distribución toma una forma normal, como se presenta en el siguiente histograma.

Gráfico 4. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable sistema económico en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La tendencia central para los datos se ubica en un valor de media equivalente a 63,03 correspondiendo la mediana al valor 64,00, ambos en el segmento algo libre. La moda se da en el valor 68, que se encuentra en el mismo segmento

Tabla 34. Parámetros de tendencia central de la variable sistema económico

Parámetro	Valor
Media	63,03
Mediana	64,00
Moda	68

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La dispersión de las observaciones se encuentra en un rango de 36,5 entre observaciones con un valor mínimo de 42,5 y un valor máximo de 79, lo que implica que la muestra seleccionada va de un intervalo regulado a bastante libre (regulado solo con un 5,4 %). La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media de 63,03 estará entre 55,80 y 70,26, dada una desviación estándar ( $\sigma = 7,22$ ). Según el coeficiente de curtosis, corresponde a un modelo tipo platicúrtico ( $g_2 = -0,024$ ) y el grado de concentración es reducido respecto de los valores centrales de la muestra. Los datos están concentrados mayoritariamente a la izquierda de la media, dado el coeficiente de asimetría ( $g_1 = -0,2396$ ) y, con ello, las observaciones se encuentran agrupadas entre los intervalos algo libre y bastante regulada, alejándose de los valores máximos que puede tomar la variable. A continuación, se presenta un resumen de la descripción.

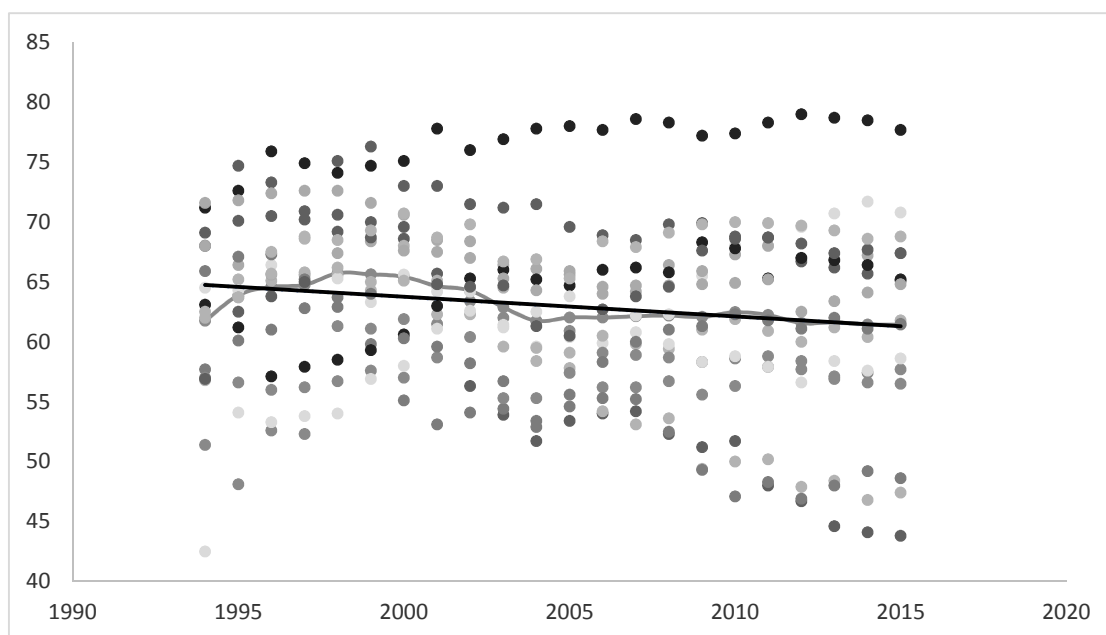
Tabla 35. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico

Parámetro	Valor
Error típico	0,3852
Desviación estándar	7,2283
Varianza de la muestra	52,2497
Curtosis	-0,0240
Coefficiente de asimetría	-0,2396
Rango	36,5
Mínimo	42,5
Máximo	79

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

En el marco de un análisis longitudinal<sup>61</sup>, la variable SE tiene una tendencia decreciente en el tiempo<sup>62</sup> en la totalidad del sistema, moviéndose de los niveles superiores del segmento bastante regulado a los valores inferiores del mismo segmento, desde 1994 hasta 2015, con un decrecimiento acentuado en el quinquenio 2000-2005, una suavización en la tendencia entre 2006 y 2015 y un aumento de la dispersión en el periodo 2010-2015. Países como Argentina (74,7: 1995), Bolivia (65,2: 1995) y Ecuador (60,1: 1995) pasaron de segmentos superiores de libertad a economías reguladas con valores inferiores a 50. Colombia, México, Perú y Uruguay han mantenido una tendencia creciente moderada en los niveles superiores algo libre, lo mismo que Chile, pero en el nivel superior del segmento bastante libre.

Gráfico 5. Dispersión de la variable sistema económico para América Latina (16) en el periodo 1994-2015.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

A partir del comportamiento de la variable neoliberal en el año 2015, se observa que Chile está muy por delante del resto de los países de América Latina. En el nivel medio superior, en la clasificación algo libre, se encuentran Uruguay, Perú, Costa Rica y

<sup>61</sup> Para apreciar el comportamiento individual por país en el periodo, véase el anexo 1.

<sup>62</sup> T es igual a un año, en un periodo de 21 años que transcurre desde 1994 hasta 2015.

Colombia, que se han mantenido en el tiempo. El conjunto de países que se consideran como economías reguladas, lejos del modelo ideal de neoliberalismo, son Argentina (SE=43,8), Bolivia (SE=47,4) y Ecuador (SE= 48,6), los más bajos en el *ranking*, según se puede observar en el siguiente gráfico.



a' ) Variable Independiente: Sistema Económico (SE)

Tabla 36. Observaciones de la variable sistema económico (SE) para América Latina (16) en el periodo 1995-2015

PAÍS/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	68	74,7	73,3	70,9	70,6	70	68,6	65,7	56,3	53,9	51,7	53,4	54	54,2	52,3	51,2	51,7	48	46,7	44,6	44,1	43,8
Bolivia	56,8	65,2	65,1	68,8	65,6	65	68	65,1	64,3	64,5	58,4	57,8	54,2	53,1	53,6	49,4	50	50,2	47,9	48,4	46,8	47,4
Brasil	51,4	48,1	52,6	52,3	61,3	61,1	61,9	61,5	63,4	62	61,7	60,9	56,2	56,2	56,7	55,6	56,3	57,9	57,7	56,9	56,6	56,5
Chile	71,2	72,6	75,9	74,9	74,1	74,7	75,1	77,8	76	76,9	77,8	78	77,7	78,6	78,3	77,2	77,4	78,3	79	78,7	78,5	77,7
Colombia	64,5	64,3	66,4	65,5	65,3	63,3	65,6	64,2	64,2	61,2	59,6	60,4	59,9	62,2	62,3	65,5	68	68	69,6	70,7	71,7	70,8
Costa Rica	68	66,4	65,6	65,6	67,4	68,4	67,6	67,5	67	66,4	66,1	65,9	64	64,2	66,4	65,9	67,3	68	67	66,9	67,2	67,4
Ecuador	57,7	60,1	61	62,8	62,9	59,8	55,1	53,1	54,1	54,4	52,9	54,6	55,3	55,2	52,5	49,3	47,1	48,3	46,9	48	49,2	48,6
El Salvador	69,1	70,1	70,5	70,2	75,1	76,3	73	73	71,5	71,2	71,5	69,6	68,9	68,5	69,8	69,9	68,8	68,7	66,7	66,2	65,7	65,1
Guatemala	62	63,7	65,7	65,8	66,2	64,3	65,1	62,3	62,3	59,6	59,5	59,1	60,5	59,8	59,4	61	61,9	60,9	60	61,2	60,4	61,8
Honduras	57	56,6	56	56,2	56,7	57,6	57	58,7	60,4	55,3	55,3	57,4	59,1	58,9	58,7	58,3	58,6	58,8	58,4	57,1	57,4	57,7
México	63,1	61,2	57,1	57,9	58,5	59,3	60,6	63	65,3	66	65,2	64,7	66	66,2	65,8	68,3	67,8	65,3	67	66,8	66,4	65,2
Nicaragua	42,5	54,1	53,3	53,8	54	56,9	58	61,1	62,6	61,4	62,5	63,8	62,7	60,8	59,8	58,3	58,8	57,9	56,6	58,4	57,6	58,6
Panamá	71,6	71,8	72,4	72,6	72,6	71,6	70,6	68,5	68,4	65,3	64,3	65,6	64,6	64,7	64,7	64,8	64,9	65,2	62,5	63,4	64,1	64,8
Paraguay	65,9	67,1	67,3	65,2	63,7	64	60,3	59,6	58,2	56,7	53,4	55,6	58,3	60	61	61,3	62,3	61,8	61,1	62	61,1	61,5
Perú	56,9	62,5	63,8	65,0	69,2	68,7	69,6	64,8	64,6	64,7	61,3	60,5	62,7	63,8	64,6	67,6	68,6	68,7	68,2	67,4	67,7	67,4
Uruguay	62,5	63,7	67,5	68,6	68,5	69,3	70,7	68,7	69,8	66,7	66,9	65,3	68,4	67,9	69,1	69,8	70	69,9	69,7	69,3	68,6	68,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016).

### c) Análisis Descriptivo de la Variable Sistema Económico Neoliberal

Se ha considerado la variable sistema económico neoliberal producto de la eliminación de la componente libertad comercial a la variable SE, la variable resultante se denomina SE\_NEO o sistema económico neoliberal, extraída de la variable compuesta índice de libertad económica (SE\_NEO), cuyos datos se han obtenido de una muestra de 16 países de Latinoamérica continental, en un periodo de tiempo que va del año 1994 al año 2015. La muestra contiene un  $n$  de 352 observaciones que presentan la siguiente distribución de frecuencia.

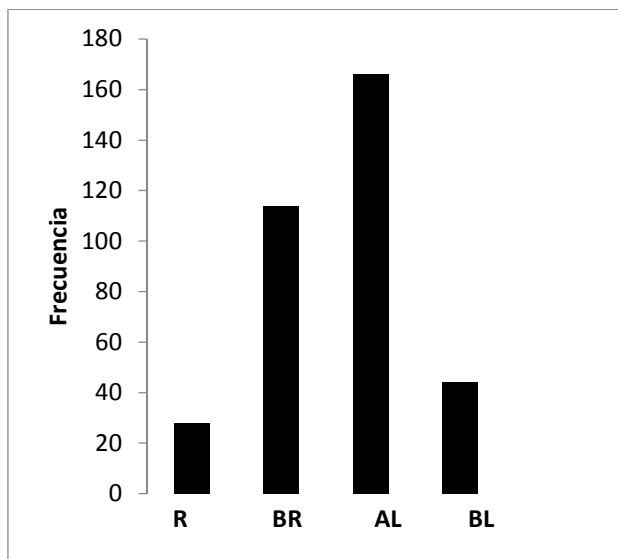
Tabla 37. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico neoliberal (SE\_NEO)

Clase	Frecuencia	% acumulado
Regulada <50	28	7,95 %
50 $\geq$ Bastante regulada < 60	114	32,39 %
60 $\geq$ Algo libre < 70	166	47,16 %
70 $\geq$ Bastante libre < 80	44	12,50 %

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El mayor número de observaciones se encuentra en la categoría algo libre con un valor mayor o igual a 60 y menor que 70 puntos, con un  $n=166$ , y corresponde a un 47,16 % de la muestra. Solo 28 observaciones corresponden a una economía regulada para un SE\_NEO, tendencia que podemos observar principalmente en algunos países a partir del año 2009. En Ecuador 2009, en Argentina en 2011 y en Bolivia en 2012. En la distribución de frecuencia del gráfico 5, toma una forma normal más densa entre la clase que va de regulada a algo libre, como se presenta continuación.

Gráfico 6. Distribución de la frecuencia de observaciones de la variable sistema económico neoliberal en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La tendencia central para los datos se ubica en un valor de media equivalente a 61,72, correspondiendo la mediana al valor 63,21, ambos en el segmento algo libre. La moda se da en el valor 66,86, que se encuentra en el mismo segmento, como se presenta en la tabla 38, que resume los valores de tendencia central.

Tabla 38. Parámetros de tendencia central de la variable sistema económico neoliberal (SE\_NEO)

Parámetro	Valor
Media	61,72
Mediana	63,21
Moda	66,86

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La dispersión de las observaciones se encuentra en un rango de 37,57, entre las que tienen un valor mínimo de 41,05 y un valor máximo de 78,62, lo que implica que la muestra seleccionada va de un intervalo regulado a bastante libre (lo regulado solo con un 7,95 %), siendo esta la clase menos importante en lo que respecta a la distribución de los datos. La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media de 61,72 estará entre 53,70 y 69,73, dada una desviación estándar ( $\sigma = 8,016$ ). Según el coeficiente de curtosis, corresponde a un modelo tipo platicúrtico ( $g_2 = -0,19$ ) y el grado de concentración es reducido respecto de los valores centrales de la muestra. Los datos están mayoritariamente concentrados a la izquierda de la media, dado el coeficiente de asimetría ( $g_1 = -0,23$ ), con lo cual las observaciones se encuentran agrupadas entre los intervalos algo libre y bastante regulado, alejándose de los valores máximos que puede tomar la variable.

Tabla 39. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico neoliberal (SE\_NEO)

Parámetro	Valor
Error típico	0,427
Desviación estándar	8,016
Varianza de la muestra	64,256
Curtosis	-0,1907
Coeficiente de asimetría	-0,2381
Rango	37,57
Mínimo	41,05
Máximo	78,62

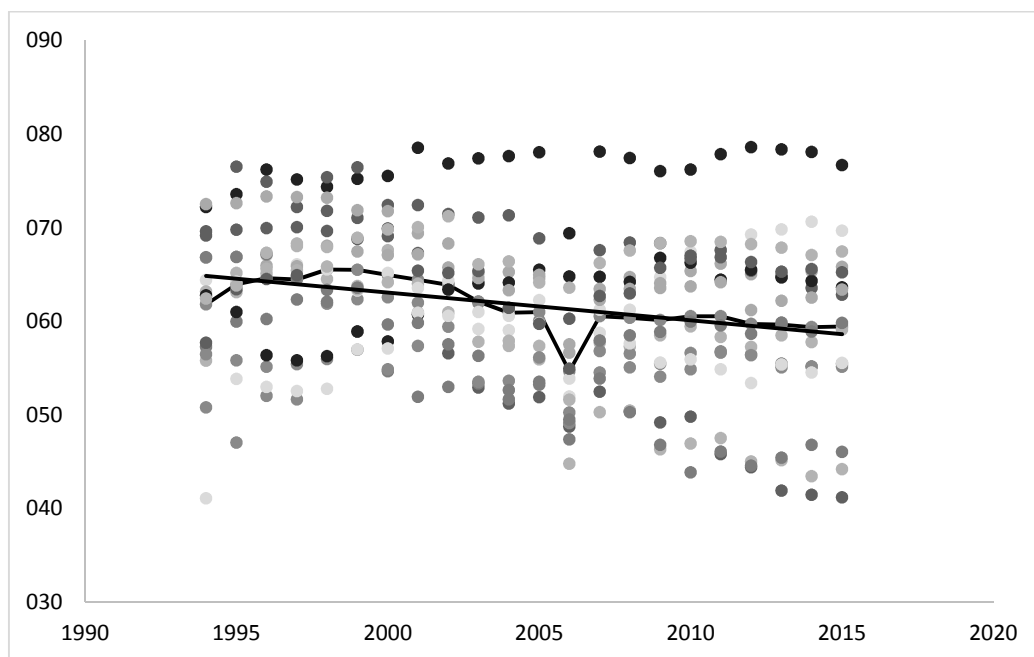
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

Con el objeto de describir mejor la variable, revisaremos su comportamiento a través de un análisis longitudinal<sup>63</sup>. La variable SE\_NEO tiene una tendencia decreciente

<sup>63</sup> Para apreciar el comportamiento individual por país en el periodo, véase el anexo 1.

en el tiempo<sup>64</sup> en la totalidad del sistema, moviéndose desde niveles superiores del segmento bastante regulado a valores inferiores del mismo segmento, desde el año 1994 hasta el año 2015. El decrecimiento acentuado se verifica en el quinquenio 2000-2005 y una suavización en la tendencia entre 2006 y 2015, aumentando la dispersión en el periodo 2010-2015. En este periodo, países como Argentina (69,18: 1995) y Bolivia (65,14: 1995) pasaron de segmentos superiores de libertad a economías reguladas, con valores inferiores a 50. Colombia, México, Perú y Uruguay, en tanto, han mantenido una tendencia creciente pero moderada en los niveles superiores del segmento algo libre, mientras que Chile ha presentado la misma tendencia, pero en el nivel superior del segmento bastante libre.

Gráfico 7. Dispersión de la variable sistema económico neoliberal para América Latina (16) en el periodo 1994-2015

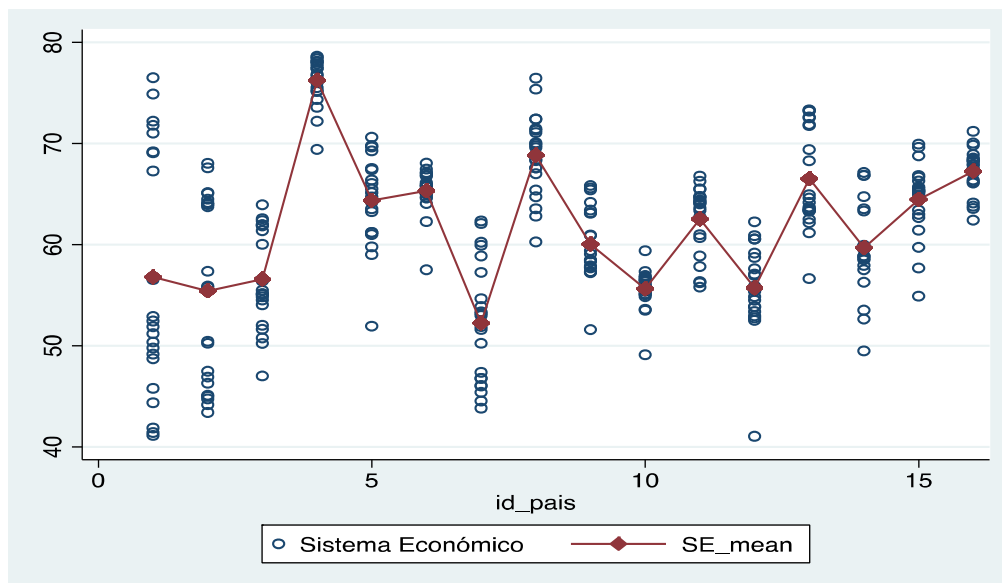


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

En el gráfico 6, también podemos observar que la variable sistema económico neoliberal tiene un comportamiento heterogéneo entre los distintos países de la muestra, considerando las amplitudes diversas de estos últimos respecto de la media.

<sup>64</sup> T es igual a un año, en un periodo de 21 años, que transcurre desde 1994 hasta 2015.

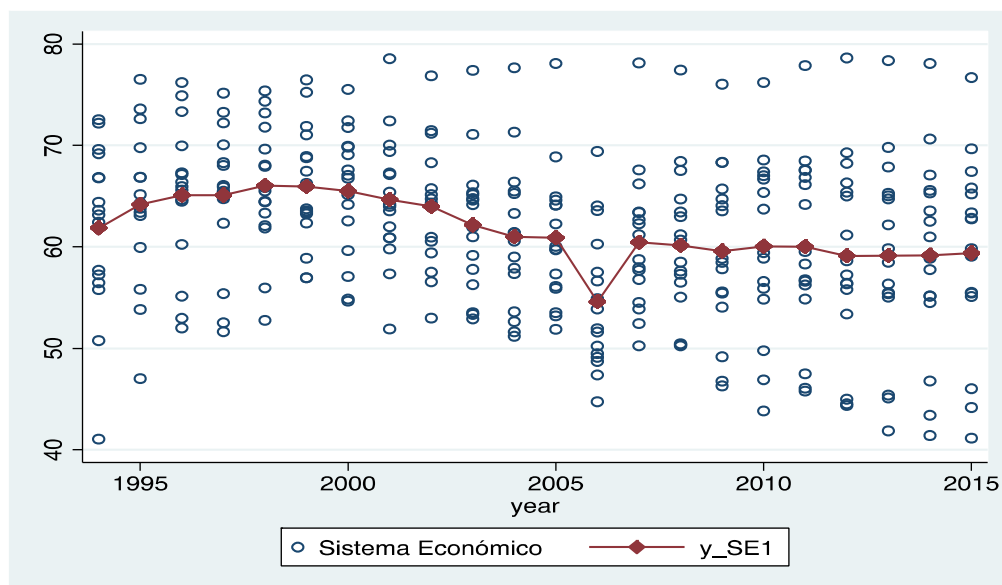
Gráfico 8. La variable sistema económico y la heterogeneidad de las medias entre los países del área de América Latina (16)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Heritage Foundation (2016) y el generador de gráficos STATA 2013.

En caso contrario, al revisar el gráfico de los distintos países en el marco de una serie de tiempo y el periodo de análisis (1994-2105), veremos que no existe heterogeneidad en el comportamiento de la variable SE\_NEO.

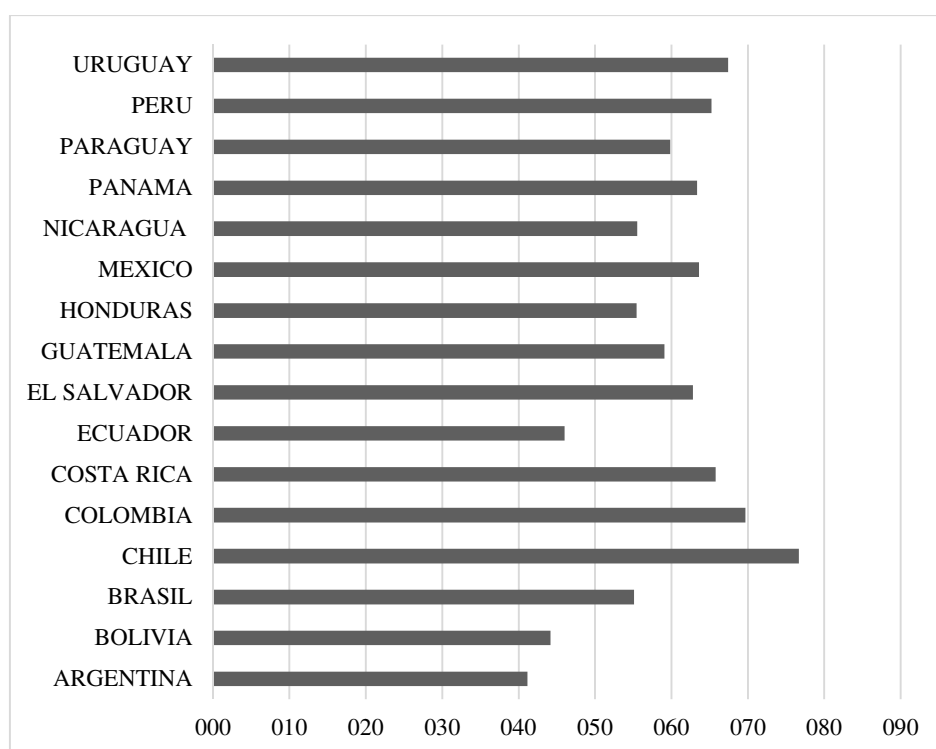
Gráfico 9. Heterogeneidad de las medias de los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Heritage Foundation (2016) y el generador de gráficos STATA 2013.

En una descripción del comportamiento de la variable SE\_NEO para en el año 2015, se puede observar que Chile tiene valores muy altos (19 puntos sobre la media = 57,3 para el año 2015) y está por delante del resto de los países de América Latina. En el nivel medio superior, en la clasificación algo libre, se ubican países como Uruguay, Perú, Costa Rica y Colombia, los que se han mantenido en el tiempo después del año 2000. Por otro lado, se puede ver un conjunto de países que quedan clasificados como economías reguladas, lejos del modelo ideal de neoliberalismo: Argentina (41,14), Bolivia (44,16) y Ecuador (46,02). Estos países son los más bajos en el *ranking*, como se puede observar en el siguiente gráfico.

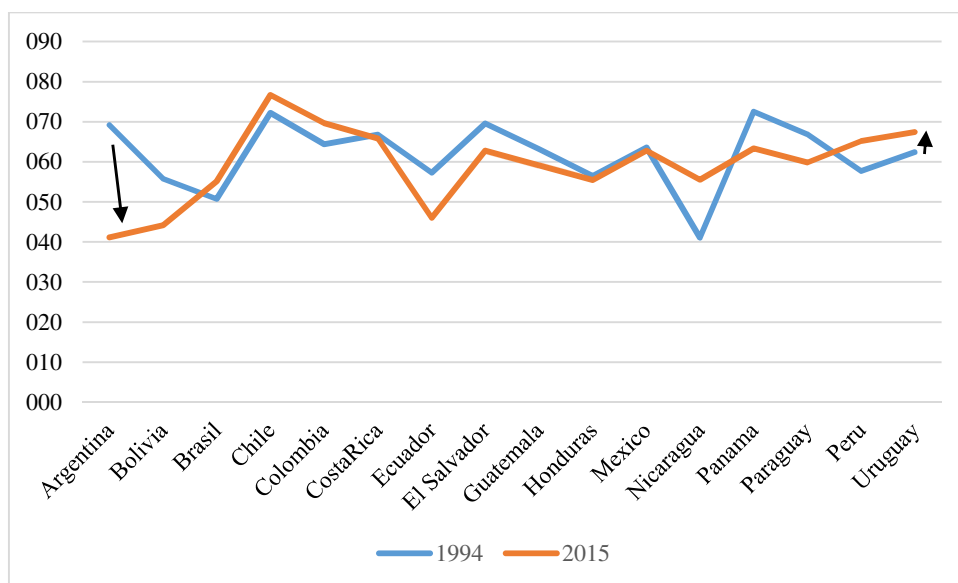
Gráfico 10. Distribución transversal de la variable sistema económico neoliberal de América Latina (16) al año 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El comportamiento en general de la variable SE\_NEO para los distintos países tiene una tendencia de las medias anuales decrecientes, como ya se vio en el gráfico 10. Sin embargo, los comportamientos no son coincidentes para los distintos países y, en el gráfico 11, podemos observar la serie para 1994 y 2015.

Gráfico 11. Distribución de la variable sistema económico neoliberal de los países de América Latina (16), para los años 1994 y 2015

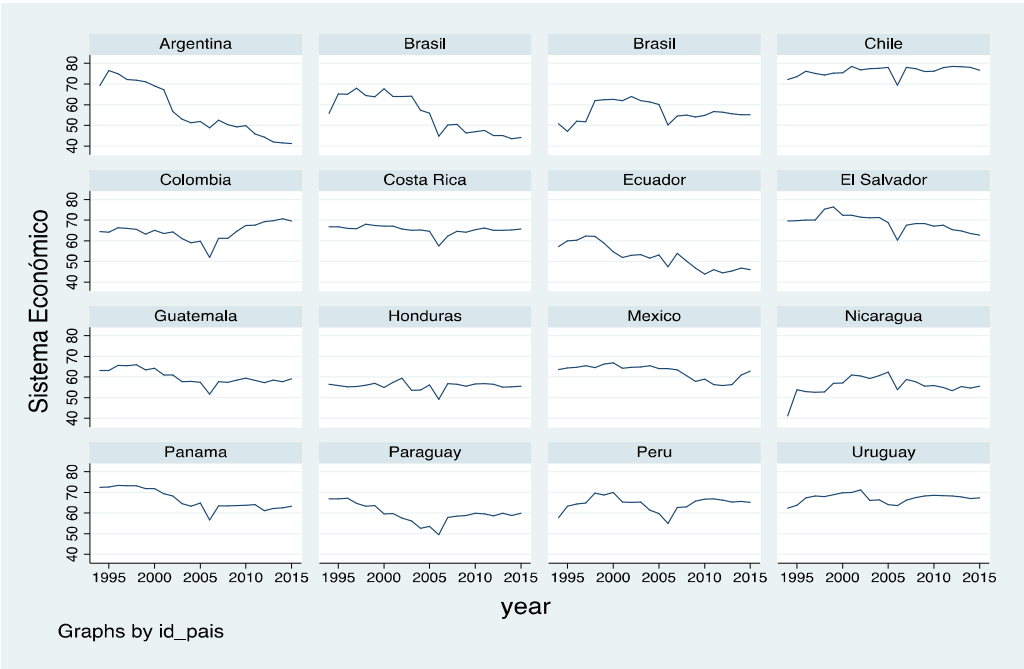


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016, sin la variable libertad de comercio.

Al observar el comportamiento individual en toda la serie de tiempo (1994-2015), vemos que Argentina junto con Bolivia y Ecuador conforman un bloque, en el cual la pendiente de decrecimiento es muy alta y coincide con la llegada de gobiernos de izquierda a dichos países. Chile, Colombia y Perú han mantenido una tendencia al alza constante entre 1994 y 2015, caracterizada por gobiernos que han mantenido políticas de marcado corte neoliberal. El resto de los países, principalmente México, Guatemala, Honduras y Nicaragua se han mantenido constantes en los rangos medios de la variable. Uruguay y Brasil han seguido la misma tendencia, aunque en los rangos altos de los valores de la variable. Finalmente, Paraguay, después de una baja pronunciada antes del año 2005, ha vuelto a estar en los valores medios de la variable, en torno a 60 puntos.



Gráfico 12. Distribución de las observaciones para la variable sistema económico neoliberal, descontada la variable libertad de comercio, por país (1994-2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de la Heritage Foundation (2016), trabajados con el generador de gráficos STATA 2013.

a' ) Variable Independiente: Sistema Económico Neoliberal (SE\_NEO)

Tabla 40. Observaciones de la variable sistema económico neoliberal (SE\_NEO) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	69,18	76,51	74,90	72,21	71,79	71,04	69,08	67,28	56,56	52,90	51,19	51,87	48,71	52,44	50,36	49,17	49,77	45,78	44,37	41,86	41,41	41,14
Bolivia	55,78	65,14	65,09	68,03	64,49	63,76	67,59	63,99	63,98	64,16	57,36	55,91	44,73	50,24	50,44	46,30	46,90	47,48	44,99	45,11	43,40	44,16
Brasil	50,76	47,01	52,01	51,63	61,86	62,36	62,56	61,98	63,94	61,94	61,38	60,04	50,22	54,52	55,04	54,06	54,84	56,61	56,41	55,48	55,16	55,11
Chile	72,20	73,59	76,21	75,15	74,35	75,23	75,53	78,55	76,85	77,40	77,64	78,07	69,41	78,14	77,43	76,03	76,21	77,87	78,62	78,37	78,08	76,69
Colombia	64,40	64,21	67,00	66,06	65,51	63,26	65,14	63,54	64,33	60,99	59,01	59,78	51,94	61,20	61,20	64,71	67,40	67,54	69,28	69,80	70,62	69,66
Costa Rica	66,79	66,86	65,95	65,89	68,06	67,46	67,06	67,13	65,73	65,15	65,26	64,61	57,51	62,27	64,71	64,06	65,36	66,14	65,01	65,04	65,31	65,79
Ecuador	57,25	59,94	60,24	62,33	62,09	58,88	54,65	51,90	52,98	53,35	51,62	53,19	47,37	53,87	50,24	46,76	43,83	46,06	44,53	45,39	46,78	46,02
El Salvador	69,60	69,78	69,96	70,06	75,38	76,46	72,43	72,41	71,45	71,08	71,32	68,87	60,27	67,59	68,42	68,32	67,01	67,58	65,39	64,73	63,56	62,82
Guatemala	63,16	63,09	65,59	65,41	65,84	63,41	64,18	60,90	60,95	57,78	57,90	57,33	51,60	57,70	57,29	58,47	59,42	58,31	57,24	58,48	57,76	59,08
Honduras	56,46	55,81	55,14	55,40	55,95	56,95	54,86	57,34	59,40	53,51	53,60	56,11	49,11	56,79	56,51	55,44	56,58	56,76	56,36	55,04	55,13	55,44
México	62,75	60,98	56,34	55,80	56,24	58,88	57,83	60,69	63,38	64,03	64,12	65,50	64,76	64,73	64,20	66,77	66,26	64,42	65,48	64,67	64,31	63,62
Nicaragua	41,05	53,83	52,96	52,51	52,76	56,96	57,08	60,89	60,55	59,16	60,56	62,26	53,87	58,74	57,61	55,56	55,91	54,86	53,38	55,38	54,50	55,52
Panamá	72,53	72,63	73,34	73,26	73,20	71,88	71,76	69,40	68,29	64,60	63,30	64,93	56,63	63,43	63,43	63,56	63,72	64,17	61,17	62,17	62,52	63,36
Paraguay	66,84	66,86	67,14	64,74	63,33	63,56	59,64	59,80	57,51	56,28	52,63	53,52	49,48	57,94	58,49	58,86	59,94	59,53	58,64	59,83	58,88	59,82
Perú	57,69	63,41	64,50	64,93	69,63	68,78	69,93	65,39	65,15	65,35	61,42	59,72	54,90	62,68	62,98	65,70	66,68	66,84	66,30	65,28	65,57	65,22
Uruguay	62,43	63,81	67,31	68,30	67,94	68,91	69,83	70,04	71,20	66,09	66,38	64,12	63,58	66,21	67,53	68,32	68,56	68,47	68,23	67,86	67,08	67,43

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), para el periodo 1994-2015.

d) Análisis Descriptivo de la Variable Sistema Económico Liberal Clásico (SE\_LIB)

La variable que se ha definido como sistema económico liberal clásico (SE\_LIB) se obtiene de la variable libertad de mercado, cuyos datos provienen de una muestra de 16 países de Latinoamérica continental, en un periodo de tiempo que va desde el año 1994 hasta el año 2015. La muestra contiene un  $n$  de 352 observaciones, las que presentan la siguiente distribución de frecuencia.

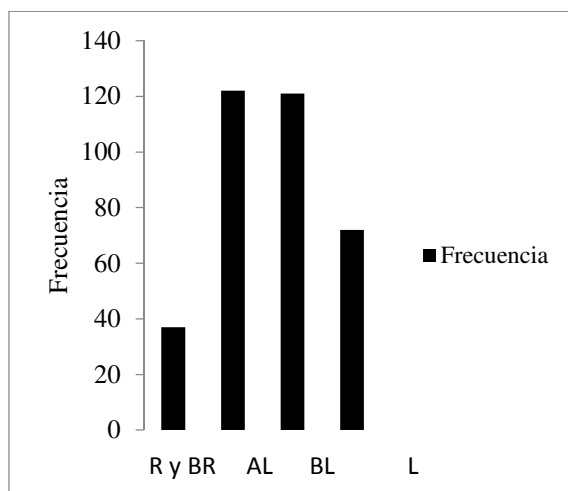
Tabla 41. Frecuencia de observaciones de la variable sistema económico liberal clásico (SE\_LIB)

Libertad de comercio	Frecuencia	% acumulado
Regulada y bastante regulada <60	37	10,51 %
$60 \geq$ Algo libre < 70	122	45,17 %
$70 \geq$ Bastante libre <80	121	79,55 %
Libre $\geq 80$	72	100,00 %

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El mayor número de observaciones se encuentra entre las categorías algo libre y bastante libre, con un valor mayor o igual a 60, con un  $n=315$  que corresponde a un 89 % de la muestra. Lo mismo se puede apreciar en el gráfico de distribución de frecuencia, donde los intervalos  $[60,70)$  y  $[70,80)$  presentan el mayor número de observaciones.

Gráfico 13. Distribución de frecuencia de la variable sistema económico liberal clásico (SE\_LIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La tendencia central para los datos se ubica en un valor de media equivalente a 71,4, correspondiendo la mediana al valor 71,7, ambas en el segmento bastante libre. La moda se ubica en el valor 63, que se encuentra en el segmento algo libre. La siguiente tabla resume estos valores.

Tabla 42. Parámetros de la tendencia central de la variable sistema económico liberal clásico (SE\_LIB)

Parámetro	Valor
Media	71,4
Mediana	71,7
Moda	63

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La dispersión de las observaciones se encuentra en un rango de 37, entre observaciones con un valor mínimo de 51 y un valor máximo de 88, lo que implica que

la muestra seleccionada no presenta restricciones totales a la libertad de comercio. La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media de 71,4 estará entre 62,63 y 80,17, dada una desviación estándar  $\sigma$  de 8,77. Según el coeficiente de curtosis platicúrtico ( $g_2 = -0,86$ ), el grado de concentración es reducido respecto de los valores centrales de la muestra. Los datos están concentrados mayoritariamente a la izquierda de la media, dado el coeficiente de asimetría ( $g_1 = -0,13$ ). Con ello, las observaciones se encuentran entre los intervalos bastante libre y bastante regulado. La siguiente tabla presenta un resumen de la descripción.

Tabla 43. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable sistema económico liberal

Parámetro	Valor
Error típico	0,4676
Desviación estándar	8,7745
Varianza de la muestra	76,9930
Curtosis	-0,8630
Coeficiente de asimetría	-0,1366
Rango	37
Mínimo	51
Máximo	88

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

En el marco de un análisis longitudinal<sup>65</sup>, la variable liberalismo tiene una tendencia creciente en el tiempo<sup>66</sup> en la totalidad del sistema y se mueve desde los niveles bastante regulado hasta algo libre entre 1994 y 1997, con un aumento en la dispersión entre los años 1998 y 2002. La variable recupera la tendencia creciente hacia valores superiores del sistema donde asume valores en los segmentos algo libre y bastante libre.

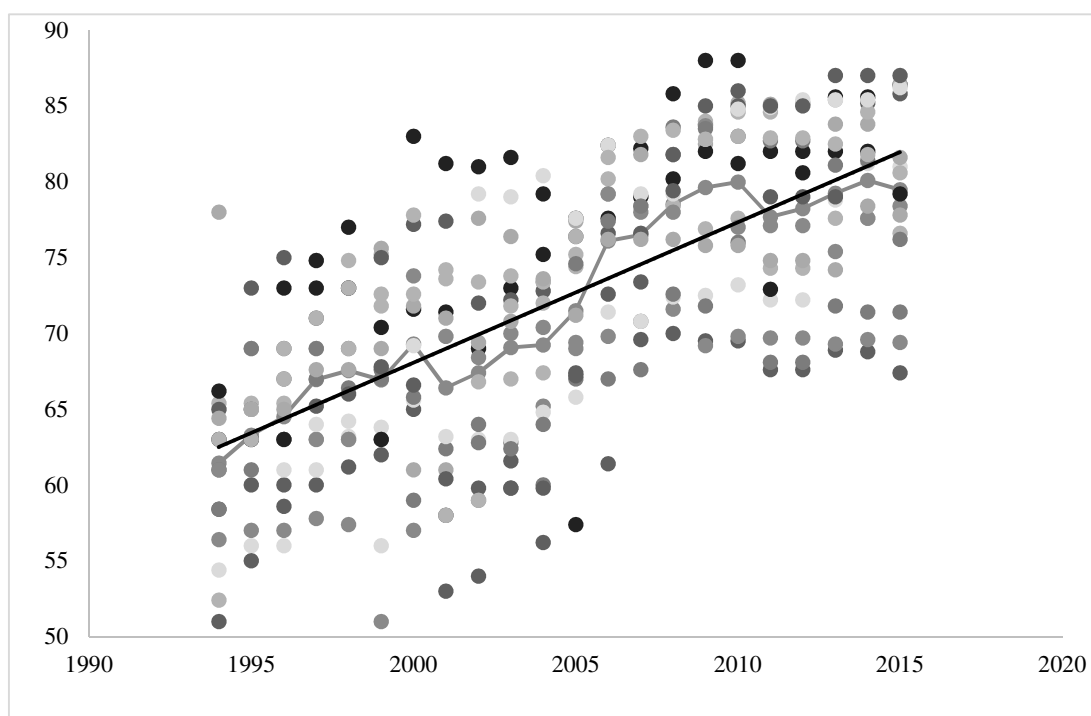
<sup>65</sup> Para apreciar el comportamiento individual por país en el periodo, véase el anexo 2.

<sup>66</sup> T es igual a un año, en un periodo de 21 años que transcurre desde 1994 a 2015.

En el periodo, países como Bolivia, Ecuador y Argentina pasaron lentamente del segmento algo libre a bastante libre, con pendientes de ( $m=0,5$ ), ( $m=0,5$ ) y ( $m=0,6$ ), respectivamente. Sin embargo, Argentina se desplaza desde el segmento bastante regulado a algo libre. Por el contrario, países como Guatemala ( $m=1,2$ ) pasan de bastante regulado a libre, al igual que Nicaragua ( $m=1,6$ ) y Perú ( $m=1,7$ ).

Asimismo, sobre la base de un cálculo de la media, se puede observar un ciclo quinquenal, siempre en el marco de una tendencia creciente.

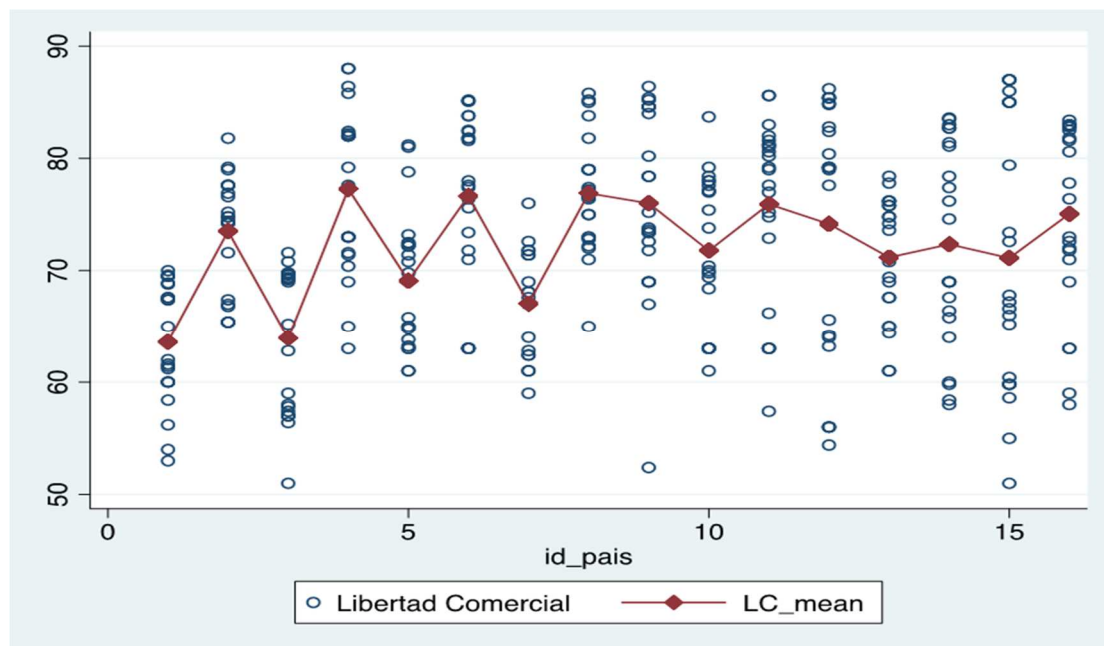
Gráfico 14. Distribución de observaciones de la variable sistema económico liberal (SE\_LIB) para el conjunto de países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016), trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016.

Como se puede ver en el gráfico 13, existe una tendencia positiva a través del tiempo en los datos de la variable. Sin embargo, el comportamiento de las medias de los valores de los distintos países presenta un comportamiento no heterogéneo, tal como se observa en el siguiente gráfico.

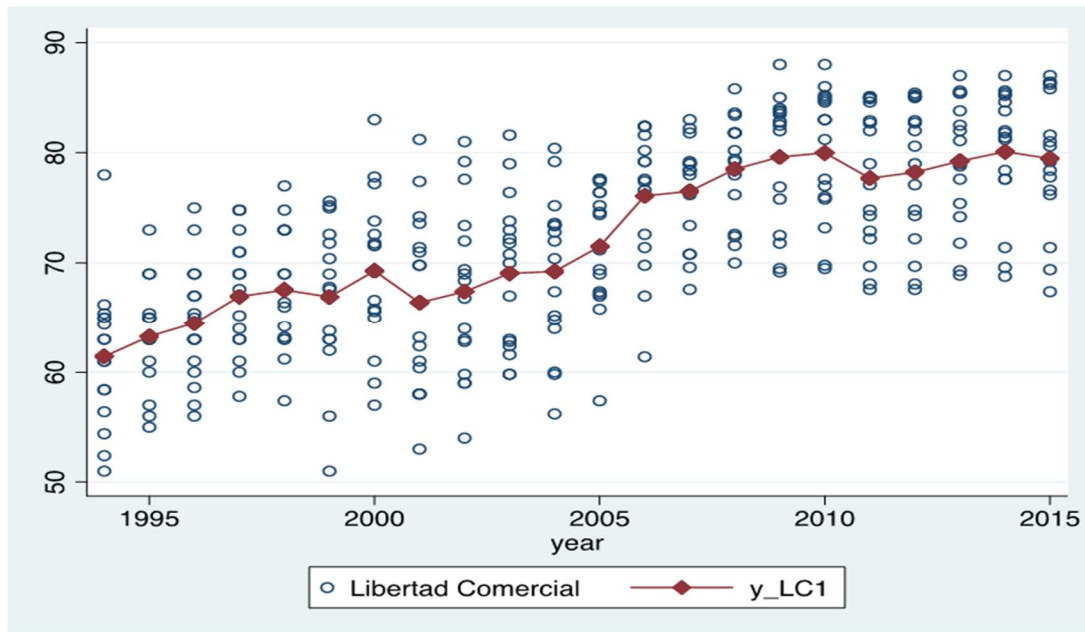
Gráfico 15. Variable Liberal Clásico y la Heterogeneidad de las medias entre los países de América Latina (16)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016.

Al realizar una revisión de la heterogeneidad de la variable en el tiempo, podemos señalar que esta en términos los valores de sus medias se distribuyen alrededor de la media del sistema, lo que se expresa en baja variabilidad de la amplitud.

Gráfico 16. Heterogeneidad de las medias de los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015

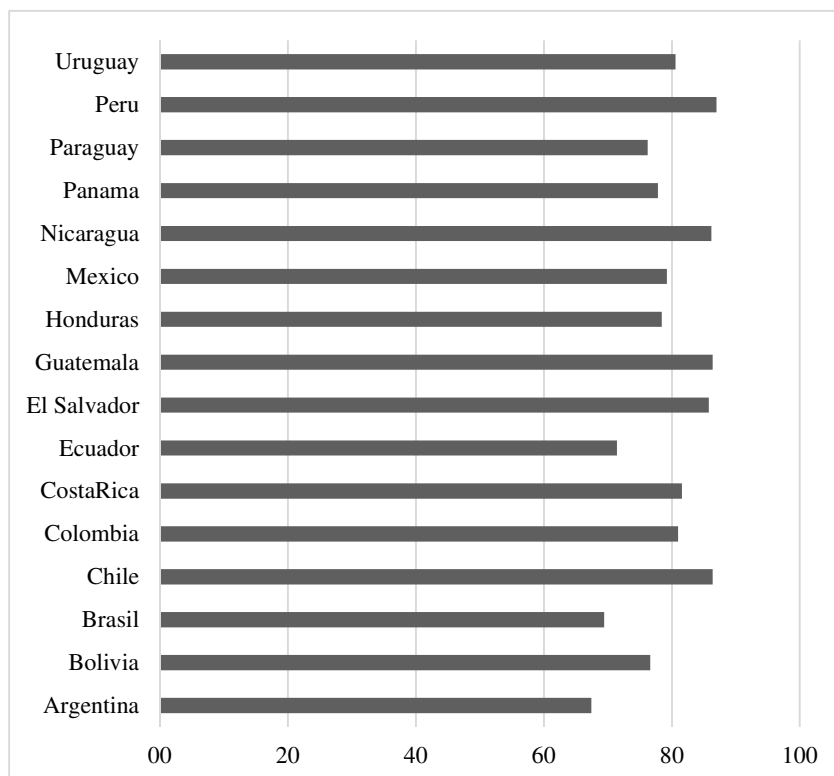


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016.

El comportamiento de la variable SE\_LIB en el año 2015 muestra que países como Uruguay, Perú, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia y Chile se ubican en el intervalo de mayor valor de la categoría libre, categoría que ningún país tenía en el año 1994. Además, según el índice, el conjunto de países se moverá desde el intervalo algo libre a libre, siendo Argentina ( $SE\_LIB = 67,4$ ) el de menor valor y Perú ( $SE\_LIB = 87,0$ ) el más alto en el *ranking*.



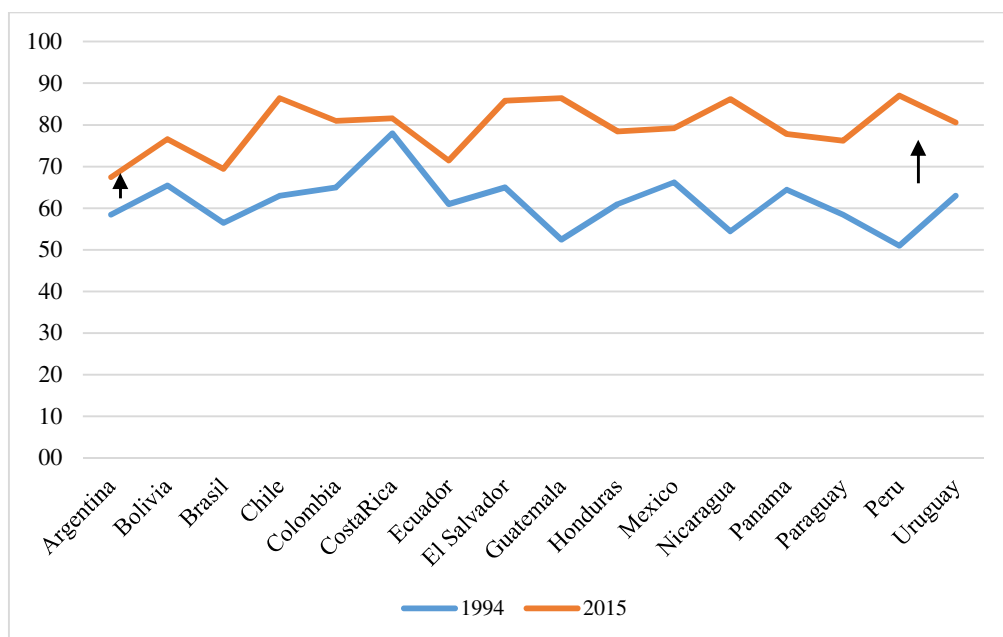
Gráfico 17. Distribución transversal de la variable sistema económico liberal en los países América Latina (16), al año 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016.

El comportamiento de la variable SE\_LIB por país, considerando el año 1994 y el año 2015, es creciente en todos los casos. Costa Rica tiene la mínima variación en el rango de 80, y Perú tiene la máxima variación junto con Guatemala en el rango de 50 a 80.

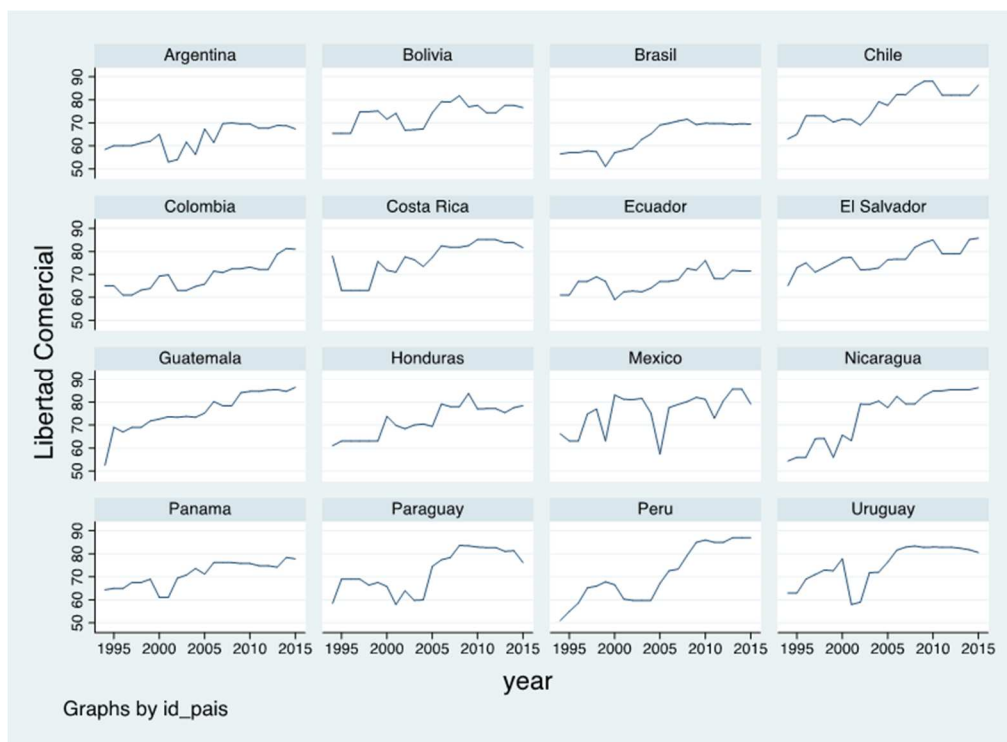
Gráfico 18. Distribución de la variable sistema económico liberal de los países de América Latina (16), para 1994 y 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el generador de gráficos de Excel 2016.

La variable sistema económico liberal tiene una tendencia creciente en los distintos países, lo que, en términos gruesos, significa una mayor dinámica interna de los mercados. En algunos casos, las tendencias crecientes cuentan con pendientes mayores, como Chile, Perú, Guatemala y Colombia, es decir, se encuentran en los niveles más altos de la variable. En cambio, con tendencia creciente pero discontinua, tipo diente de serrucho, se encuentran Argentina, Costa Rica, Nicaragua, México, Paraguay, Uruguay y Honduras. Para países como Panamá, Ecuador, El Salvador y Brasil, la variable tiene un comportamiento de tendencia creciente, pero su pendiente es más suave.

Gráfico 19. Distribución de las observaciones para la variable sistema económico liberal por país de América Latina (16) en el periodo 1994-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base los datos de la componente libertad comercial (Heritage Foundation, 2016) para la variable libertad de comercio, trabajados con el generador de gráficos de STATA 2013.

a' ) Variable Independiente: Sistema Económico Liberal Clásico (SE\_LIB)

Tabla 44. Observaciones de la variable sistema económico liberal (SE\_LIB) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015

PAÍS/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	58,4	60,0	60,0	60,0	61,2	62,0	65,0	53,0	54,0	61,6	56,2	67,4	61,4	69,6	70,0	69,5	69,5	67,6	67,6	68,9	68,8	67,4
Bolivia	65,4	65,4	65,4	74,8	74,8	75,2	71,6	74,2	66,8	67,0	67,4	74,4	79,2	79,0	81,8	76,9	77,6	74,3	74,3	77,6	77,6	76,6
Brasil	56,4	57,0	57,0	57,8	57,4	51,0	57,0	58,0	59,0	62,8	65,2	69,0	69,8	70,8	71,6	69,2	69,8	69,7	69,7	69,3	69,6	69,4
Chile	63,0	65,0	73,0	73,0	73,0	70,4	71,6	71,4	69,0	73,0	79,2	77,6	82,4	82,2	85,8	88,0	88,0	82,0	82,0	82,0	82,0	86,4
Colombia	65,0	65,0	61,0	61,0	63,2	63,8	69,2	69,8	63,0	63,0	64,8	65,8	71,4	70,8	72,4	72,5	73,2	72,2	72,2	78,8	81,2	81,0
Costa Rica	78,0	63,0	63,0	63,0	63,0	75,6	71,8	71,0	77,6	76,4	73,4	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5	85,2	85,1	85,1	83,8	83,8	81,6
Ecuador	61,0	61,0	67,0	67,0	69,0	67,0	59,0	62,4	62,8	62,4	64,0	67,0	67,0	67,6	72,6	71,8	76,0	68,1	68,1	71,8	71,4	71,4
El Salvador	65,0	73,0	75,0	71,0	73,0	75,0	77,2	77,4	72,0	72,2	72,8	76,4	76,6	76,6	81,8	83,8	85,0	79,0	79,0	79,0	85,2	85,8
Guatemala	52,4	69,0	67,0	69,0	69,0	71,8	72,6	73,6	73,4	73,8	73,4	75,2	80,2	78,4	78,4	84,0	84,6	84,6	85,2	85,4	84,6	86,4
Honduras	61,0	63,0	63,0	63,0	63,0	63,0	73,8	69,8	68,4	70,0	70,4	69,4	79,2	78,0	78,0	83,7	77,0	77,1	77,1	75,4	77,6	78,4
México	66,2	63,0	63,0	74,8	77,0	63,0	83,0	81,2	81,0	81,6	75,2	57,4	77,6	79,0	80,2	82,0	81,2	72,9	80,6	85,6	85,6	79,2
Nicaragua	54,4	56,0	56,0	64,0	64,2	56,0	65,6	63,2	79,2	79,0	80,4	77,6	82,4	79,2	79,2	82,8	84,8	84,9	85,4	85,4	85,4	86,2
Panamá	64,4	65,0	65,0	67,6	67,6	69,0	61,0	61,0	69,4	70,8	73,6	71,2	76,2	76,2	76,2	75,8	75,8	74,8	74,8	74,2	78,4	77,8
Paraguay	58,4	69,0	69,0	69,0	66,4	67,6	65,8	58,0	64,0	59,8	60,0	74,6	77,4	78,4	83,6	83,5	83,0	82,7	82,7	81,1	81,4	76,2
Perú	51,0	55,0	58,6	65,2	66,0	67,8	66,6	60,4	59,8	59,8	59,8	67,2	72,6	73,4	79,4	85,0	86,0	85,0	85,0	87,0	87,0	87,0
Uruguay	63,0	63,0	69,0	71,0	73,0	72,6	77,8	58,0	59,0	71,8	72,0	76,4	81,6	83,0	83,4	82,8	83,0	82,9	82,9	82,5	81,8	80,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del ILE (Heritage Foundation, 2016) para el periodo 1994-2015.

#### e) Análisis Descriptivo de la Variable Régimen Político (RP)

En la variable régimen político, consideraremos el democrático, que se ha operacionalizado a través del índice de derechos políticos (RP), cuyos datos se han obtenido de una muestra de 16 países de Latinoamérica continental, en un periodo de tiempo que va desde el año 1994 al año 2015. La muestra contiene un  $n$  de 352 observaciones que presentan la siguiente distribución de frecuencia.

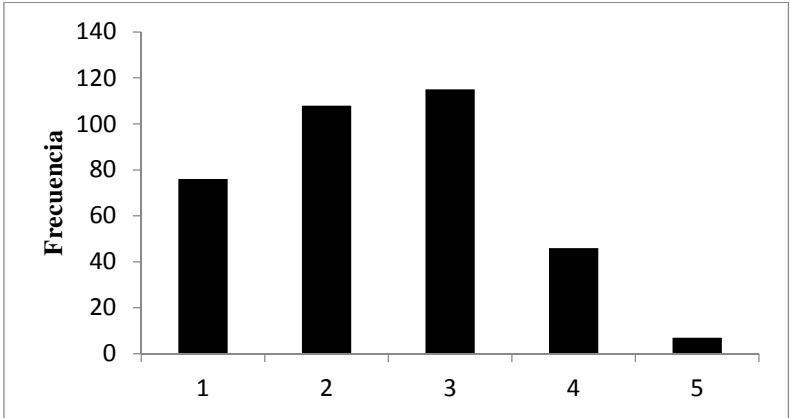
Tabla 45. Frecuencia de observaciones de la variable régimen político

Grado de democracia	Frecuencia	% acumulado
1	76	21,59 %
2	108	52,27 %
3	115	84,94 %
4	46	98,01 %
5	7	100,00 %

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El mayor número de observaciones se encuentra en las categorías más altas de derechos políticos, con valores 1 y 2, que denominaremos democracia plena e identificaremos como RPDP, con un  $n=184$ , correspondiente a un 52,27 % de la muestra. Las observaciones que asumen valores entre 3 y 5 serán denominadas democracia electoral e identificadas como RPDE. La distribución de frecuencia toma una forma de distribución normal desplazada hacia la izquierda como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico 20. Distribución de frecuencia de las observaciones de la variable régimen político



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La tendencia central para los datos de las distintas observaciones se ubica en un valor de media equivalente a 2,4, correspondiendo la mediana al valor 2, ambos en el segmento democracia plena. La moda se ubica en el valor 3, que se encuentra en el segmento democracia electoral. A modo de resumen se presenta la siguiente tabla.

Tabla 46. Parámetros de tendencia central de la variable régimen político

Parámetro	Valor
Media	2,4
Mediana	2
Moda	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La dispersión de las observaciones se encuentra en un rango de 4, con un valor mínimo de 1 y un valor máximo de 5, lo que implica que la muestra seleccionada no presenta regímenes autocráticos declarados y se mueve en distintos grados de democracia o de derechos políticos. La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media de 2,4 está entre 2,45 y 2,34, dada una desviación estándar  $\sigma$  de 0,054. Según el coeficiente de curtosis platicúrtico ( $g_2 = -0,65$ ), el grado de concentración es reducido respecto de los valores centrales de la muestra. Los datos están mayoritariamente concentrados a la derecha de la media, dado el coeficiente de asimetría ( $g_1 = 0,22$ ). A continuación, se presenta un resumen de la descripción.

Tabla 47. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable régimen político

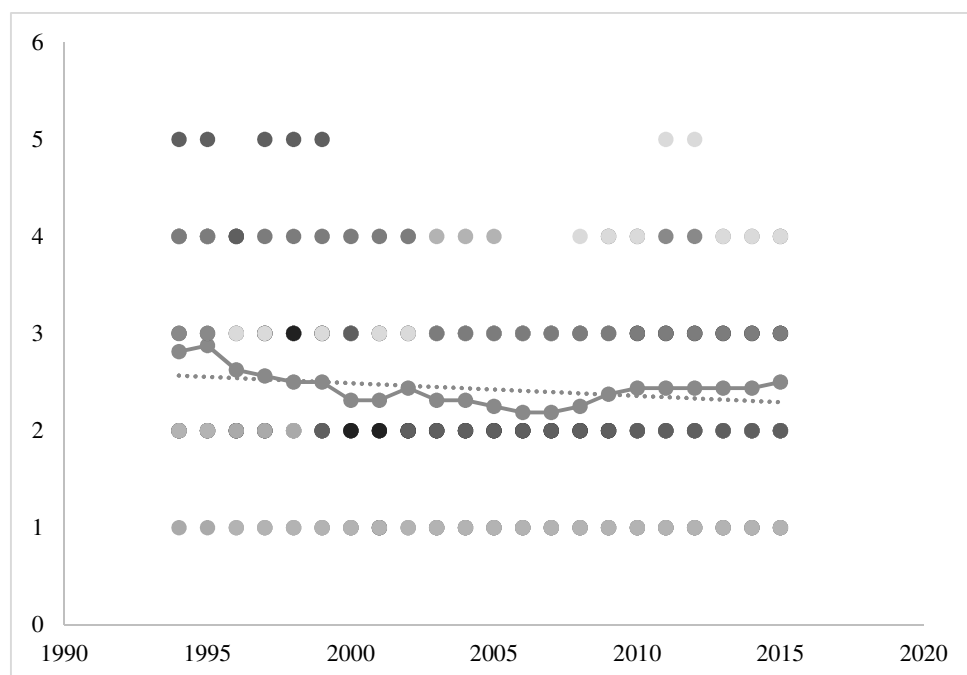
Parámetro	Valor
Error típico	0,05490
Desviación estándar	1,0286
Varianza de la muestra	1,0580
Curtosis	-0,6572
Coeficiente de asimetría	0,2209
Rango	4
Mínimo	1
Máximo	5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

En el marco de un análisis longitudinal de la variable régimen político, se puede observar una tendencia decreciente en el tiempo<sup>67</sup> en la totalidad del sistema, la que se mueve desde niveles de democracia electoral hasta los de democracia plena o de más derechos políticos. Sin embargo, a partir del año 2007, existe un repunte de la disminución de los derechos políticos, sin perder la tendencia general del sistema. En el periodo estudiado, países como Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Honduras y Nicaragua presentan tendencias de pérdida de grados de democracia. Por el contrario, Chile y Perú tienen las tendencias más pronunciadas para avanzar hacia mayores grados de democracia. No se aprecian ciclos marcados en el conjunto de observaciones.

Entre 1994 y 2004, Perú, Paraguay y Colombia presentan periodos prolongados de bajos grados de democracia, recuperándose entre 2005 y 2015. Nicaragua y Honduras, en cambio, muestran un nivel bajo de democracia.

Gráfico 21. Distribución de observaciones de la variable régimen político para los países de América Latina (16) en el periodo 1994-2015



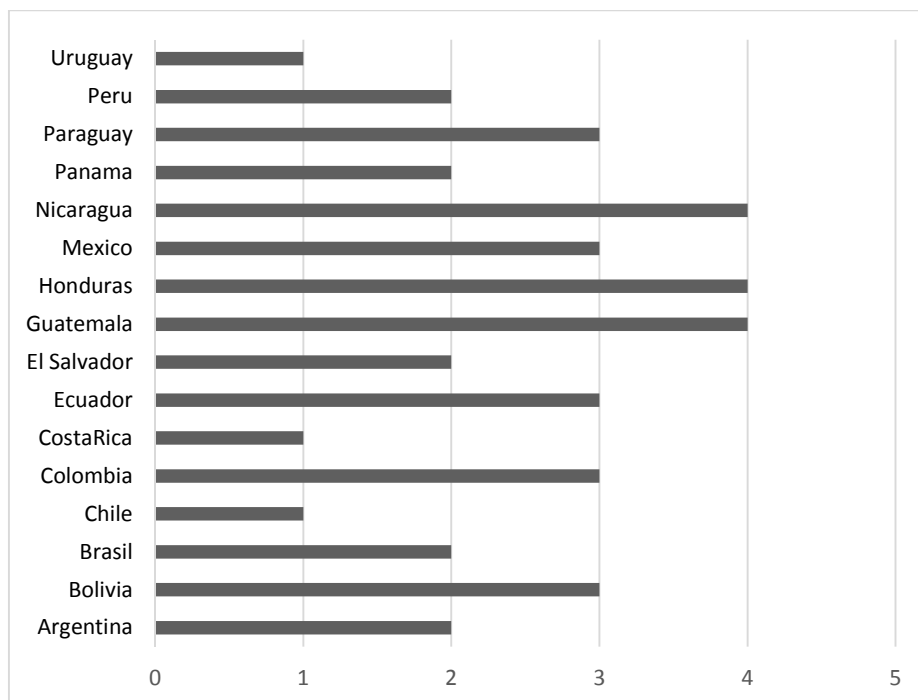
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con generador de gráficos de Excel 2016.

<sup>67</sup> T es igual a un año, en un periodo de 22 años que transcurre desde 1994 a 2015.



El comportamiento transversal de la variable RP en el año 2015 muestra que Uruguay, Costa Rica y Chile presentan los mayores grados de democracia (derechos políticos). Costa Rica es el único país que obtiene el máximo valor (RP=1) durante todo el periodo. En el segundo grupo de países que cuentan con democracia plena en el mismo año, se encuentran Perú, Panamá, El Salvador, Brasil y Argentina, con un valor de RP=2.

Gráfico 22. Distribución transversal de la variable régimen político para los países de América Latina (16), al año 2015



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para la variable régimen político, trabajados con generador de gráficos de Excel 2016.

a' ) Variable Independiente: Régimen Político (RP)

Tabla 48. Observaciones de la variable régimen político (RP) para América Latina (16) en el periodo 1994-2015

PAIS/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	2	2	2	2	3	2	1	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bolivia	2	2	2	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Brasil	2	2	2	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Chile	2	2	2	2	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Colombia	3	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ecuador	2	2	2	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
El Salvador	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Guatemala	4	4	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	4	4	3	3	3	3	4
Honduras	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
México	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
Nicaragua	4	4	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	5	5	4	4	4
Panamá	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
Paraguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Perú	5	5	4	5	5	5	3	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Uruguay	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos del componente derechos políticos del índice de libertad en el mundo (Freedom House, 2016) para el periodo 1994-2015.

#### f) Construcción de la Variable Dependiente: Descentralización Política (DP)

Con el objeto de construir los datos de las observaciones que se exponen en la tabla 15, de acuerdo con la operacionalización de la variable dependiente descentralización política (DP), a continuación, se realiza un análisis de cada uno de los países considerados en el estudio. La información relevante se obtendrá de las normas constitucionales vigentes al momento de levantar la información, identificando la forma en que se constituyen las variables territorio, pacto social y patrimonio.

#### **Argentina**

El valor de la descentralización política, en el caso de Argentina, se obtiene tras la revisión de la Constitución de 1994 y sus modificaciones, donde se define que la división político-administrativa corresponde a provincias y un distrito federal, los que constituyen entidades territoriales. Esto quiere decir que, en cada una de ellas, se configura una persona jurídica distinta del Estado nacional o central (art. 5 CPR, 1994). Respecto de la formación de su patrimonio, este queda radicado en el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (art. 124, CPR, 1994), junto con la capacidad de generar sus propias instituciones (tributarias) (art. 122 CPR, 1994) y la transferencia de recursos del gobierno nacional (art. 75, inciso 2, CPR, 1994). El nivel de identificación de la provincia como una comunidad política independiente de la comunidad política nacional se obtiene de la potestad constituyente (art. 123, CPR, 1994), lo que implica la creación de una constitución propia. La siguiente tabla presenta la valorización de la descentralización política.

Tabla 49. Componente y grado de descentralización política de Argentina

Grado de descentralización política = 9		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	3
	Administración territorial	0
	Desconcentración	0
Autonomía política	Poder constituyente (constitución)	3
	Poder legislativo (estatuto)	0
	Servicio público (ley delegada)	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	3
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Argentina de 1994 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Bolivia

En el caso de Bolivia, es necesario considerar dos periodos. El primero va desde 1994 hasta 2008 y está regido por la Constitución de 1967 y la reforma de 1994, mientras que el segundo se extiende desde 2009 hasta 2015 y está regido por la Constitución de 2009. En el primer periodo, la norma establece que la división político-administrativa corresponde a departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones (art. 108, CPR, 1967). Los departamentos se administran en función de una ley de delegación de competencias (art. 110, CPR, 1967), basada principalmente en la designación de un representante del nivel central, denominado prefecto, lo que significa que el departamento es administrado por la persona jurídica del Estado. Respecto del patrimonio, el departamento obtiene transferencias de recursos del nivel central, a través de los órganos desconcentrados ubicados en él (art. 146, CPR, 1967). El departamento, entonces, forma parte integrante de la comunidad política nacional.

En el periodo 2009-2015, la Constitución define que el territorio del país cuenta con una división político-administrativa constituida por departamentos, provincias, municipios y territorio indígena originario y campesino (art. 277, CPR, 2009). Los departamentos se conforman como entidades territoriales con persona jurídica propia distinta del Estado nacional (art. 209 CPR, 2009). Su patrimonio se constituye mediante la capacidad de generar sus propios tributos y los recursos naturales son propiedad del Estado nacional (art. 348, CPR, 2009). Además, el departamento está sujeto a las transferencias de recursos del nivel central (art. 300, n.º 36, y art. 305, CPR, 2009). Para establecer la existencia de una comunidad política distinta de la comunidad política nacional, analizaremos la capacidad de autoadministración política, tras la revisión de la norma constitucional. El departamento podrá crear su propio estatuto autonómico o carta orgánica (art. 271, CPR, 2009).

Tabla 50. Componente y grado de descentralización política de Bolivia

Grado de descentralización política (1994-2008) = 1 / Grado de descentralización política (2009-2015) = 7		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0 - 3
	Administración territorial	0 - 0
	Desconcentrado (persona jurídica del estado)	1 - 0
	Poder constituyente	0 - 0
	Poder legislativo	0 - 2
Autonomía comunidad política	Servicio público con órgano	0 - 0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0 - 0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0 - 2
	Transferencias nación-territorio	0 - 0

Fuente: Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de Bolivia de 1967 y 2009 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Brasil

Para identificar el grado de descentralización política de Brasil, es necesario revisar la Constitución de 1988, que se mantiene vigente durante todo el periodo de análisis. La variable territorio tomará el valor máximo, dado que la división político-administrativa está constituida por estados, municipios y un distrito federal, cada uno de los cuales constituye una entidad territorial, es decir, cuentan con una persona jurídica distinta del Estado nacional o central (art. 18, inciso 2 y 3, CPR, 1988). La variable patrimonio quedará definida por la capacidad de generar tributos (art. 145, CPR, 1988) y, dado que los recursos naturales han sido asignados a la Unión<sup>68</sup> (art. 20, CPR, 1988), el resultado será intermedio. Finalmente, su patrimonio se complementa con la transferencia de recursos del gobierno nacional al estado (art., 159 CPR, 1988). Para el cálculo de la variable comunidad política, con el objeto de definir el grado de diferenciación con la comunidad nacional, se revisará la norma constitucional, de la cual se desprende que cada estado cuenta con un poder constituyente (art. 25, CPR, 1988), que le permite definir su propia constitución. La valorización de la descentralización política se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 51. Componente y grado de descentralización política de Brasil

Grado de descentralización política = 8		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	3
	Administración territorial	0
	Desconcentración	0
Autonomía política	Poder constituyente	3
	Poder legislativo	0
	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	2
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Brasil de 1988 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

<sup>68</sup> La Unión, es la referencia el Estado Federativo de Brasil

## Chile

En Chile, durante el periodo 1994-2015 rige la Constitución de 1980. Con el objeto de homologar el contexto de las constituciones de los diferentes países, consideraremos la reforma de 1989, que da inicio al periodo democrático. Asimismo, es necesario considerar la reforma de 1991, que incide en el diseño de la descentralización política y rige el modelo del periodo de estudio. La norma constitucional establece que la división político-administrativa chilena se constituye en regiones, provincias y comunas (art. 3, CPR, 1980/1991). Las regiones se administran en función de una ley de delegación de competencias (Ley Orgánica Constitucional 19.175/1992; art. 104, CPR, 1980/1991), que les permite optar al grado más bajo de la variable comunidad política. El modelo está basado en la designación de un representante del nivel central en la región, denominado intendente, de manera que la región o territorio es administrado por un gobierno regional, donde radica una persona jurídica distinta del Estado (art. 102, CPR, 1980/1991; art. 13, Ley OC 19175/1992). Respecto al patrimonio, este se conforma mediante transferencias de recursos del nivel central (art. 105, CPR, 1980/1991).

Tabla 52. Componente y grado de descentralización política de Chile

Grado de descentralización política = 4		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	2
	Desconcentración	0
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
Autonomía comunidad política	Servicio público	1
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Chile de 1980 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Colombia

Las variables territorio, comunidad política y patrimonio en Colombia, que constituyen la base para el diseño de la descentralización política, están definidas en la Constitución de 1991 para el periodo 1994-2015. En ella, la división político-administrativa se constituye en departamentos, distritos y territorios indígenas. Los departamentos se conforman como entidades territoriales (art. 286, CPR, 1991), por lo que detentan una personalidad jurídica distinta de la del Estado. La variable patrimonio estará definida como la capacidad de crear tributos (art. 287, inciso 3, y art. 300, n.º 4 CPR, 1991), dado que el dominio originario de los recursos naturales pertenece al Estado (art. 102, CPR, 1991). Para la variable comunidad política, el departamento forma parte de la comunidad política nacional y recibe sus competencias mediante una ley de delegación (art. 288, CPR, 1991). Sobre la base de su estructura, la descentralización política alcanza los siguientes valores.

Tabla 53. Componente y grado de descentralización política de Colombia

Grado de descentralización política = 6		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	3
	Administración territorial	0
	Desconcentración	0
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
	Servicio público	1
Autonomía política	Soberanía sobre los recursos naturales	0
	Tributos territoriales	2
Autonomía patrimonial	Transferencias nación- territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).



## Costa Rica

Las variables territorio, comunidad política y patrimonio en Costa Rica se encuentran en la norma constitucional de 1949, donde se establece que la división político-administrativa corresponde a provincias, cantones y distritos, prevaleciendo un modelo desconcentrado, donde el Estado central ejerce la soberanía completa y exclusiva en todo su territorio (art. 168, CPR, 1949). Debido a esto, se puede decir que la división político-administrativa tiene un fin para la administración central y no existen diferencias entre la comunidad política nacional y la del territorio. Para la variable patrimonio, se puede considerar que este no existe.

Tabla 54. Componente y grado de descentralización política de Costa Rica

Grado de descentralización política = 1		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
Autonomía política	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Costa Rica de 1949 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Ecuador

El diseño institucional de la descentralización política para Ecuador se dividirá en tres periodos. El primero va desde 1994 hasta 1997 y está regido por la Constitución de 1978, el segundo transcurre entre 1998 y 2007 y está regido por la Constitución de 1998, y el tercero considera los años comprendidos entre 2008 y 2015 y está regido por la Constitución de 2008. En el primer caso, la norma propone que la división político-administrativa se constituye en provincias, cantones y parroquias (art. 117, CPR, 1978). Las provincias se administran en función de una ley de delegación de competencias que son asumidas por una autoridad elegida denominada prefecto y un consejo provincial (art. 120, CPR, 1978), en tanto que el modelo desconcentrado es representado por una autoridad designada denominada gobernador (art. 119, CPR, 1978). Sin embargo, el consejo provincial<sup>69</sup> se erige como la forma de administración territorial (art. 120 CPR, 1978) cuya persona jurídica es distinta del Estado Central. La variable patrimonio está definida mediante la transferencia de recursos del nivel central (art. 118, CPR, 1978) y la propiedad de los recursos naturales corresponde al Estado (art. 46, CPR, 1978). El departamento forma parte de la comunidad política nacional, dado que su estructura básica de competencias se rige por una ley delegada (art. 122, CPR, 1978).

La Constitución de 1998, que rige el periodo 1998-2007, conserva la división político-administrativa del periodo 1994-1997 y establece los gobiernos seccionales autónomos (art. 288, CPR, 1998), que actúan con una persona jurídica distinta del Estado central. La conformación de su patrimonio se realiza mediante la capacidad de generar sus propios tributos (art. 231 y art. 233 CPR, 1998). Finalmente, el departamento se constituye como una misma comunidad política con el nivel central y actúa a través de una ley delegatoria de competencias (art. 230, CPR, 1998).

El último periodo (2008-2015), está regido por la Constitución del año 2008, que modifica la división político-administrativa creando un nuevo territorio denominado región, al que se incorporan las provincias, cantones y parroquias rurales (art. 238, CPR, 2008). Esta constitución promueve regiones autónomas<sup>70</sup> (art. 238, CPR y art. 40 de la COOTAD). La administración territorial se le asigna a una persona jurídica distinta del

---

<sup>69</sup> El modelo de descentralización provincial no rige, dado que no se dicta la ley habilitante.

<sup>70</sup> La Constitución de 2008, propone regiones autónomas con estatutos propios, la reforma propuesta al año 2016 aún no ha sido implementada.

Estado denominada prefectura (art. 238, CPR, 2008). La constitución de su patrimonio se basa en la capacidad de generar sus propios tributos (art. 270, CPR, 2008 y art.47, COOTAD) y de las transferencias de recursos del nivel central que corresponden al 15 % del presupuesto del Estado a distribuir entre los órganos subnacionales (art. 271, CPR, 2008).

Tabla 55. Componente y grado de descentralización política de Ecuador

Grado de descentralización política: 1994-1997 = 4; 1998-2007 = 4; 2008-2015 = 4		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0-0-0
	Administración territorial	2-2-2
	Desconcentración	0-0-0
Autonomía política comunidad	Poder constituyente	0-0-0
	Poder legislativo	0-0-0
	Servicio Público	1-1-1
Autonomía patrimonial	Soberanía sobre los recursos naturales	0-0-0
	Tributos territoriales	0-0-2
	Transferencias nación-territorio	1-1-0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de Ecuador de 1978, 1998 y 2008 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## El Salvador

La información respecto de las variables para el Salvador se encuentra en la norma constitucional vigente desde 1983. En materia de territorio, la división político-administrativa corresponde a departamentos y municipalidades (art. 202, CPR, 1983), con un modelo desconcentrado sobre la base de la instalación de una gobernación. En esta, el Estado central ejerce la soberanía completa y exclusiva en todo su territorio, a través de un gobernador designado por el Ejecutivo nacional (200 art., CPR, 1983), lo que se expresa en el ejercicio de la persona jurídica del Estado. La variable patrimonio obtendrá el menor nivel, dado que la Constitución establece que los recursos naturales corresponden al Estado nacional (art. 84, CPR, 1983) y los tributos son impuestos por la Asamblea Legislativa Nacional (art. 131, n.º 6 CPR, 1983).

Tabla 56. Componente y grado de descentralización política de El Salvador

Descentralización política = 1		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica  Autonomía comunidad política	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de El Salvador de 1983 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Guatemala

En Guatemala, la Constitución vigente data de 1985 y establece que la división político-administrativa corresponde a departamentos y municipios (art. 224, CPR, 1985), a los que se agregan las denominadas regiones de desarrollo, constituidas por dos o más departamentos. En Guatemala, existe un modelo desconcentrado, es decir, no existe una persona jurídica distinta al Estado. Sin embargo, hay una entidad denominada consejo de desarrollo urbano y rural, que está integrada al sistema de consejos de desarrollo (art. 225, CPR, 1985). En el caso de los departamentos, ellos están dirigidos por el gobernador, que es un funcionario de exclusiva confianza del presidente de la República (art.226 CPR, 1985). Según nuestra taxonomía, la variable patrimonio se puede caracterizar como transferencias, debido a que depende de la asignación de recursos del nivel central (art., 229 CPR). La constitución de una comunidad política territorial no es diferente a la de una comunidad política nacional, principalmente porque la organización local depende de una norma establecida por la Asamblea Legislativa Nacional (Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70/1986).

Tabla 57. Componente y grado de descentralización política de Guatemala

Descentralización política = 3		
componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
Autonomía política      comunidad	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
	Servicio público	1
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Guatemala de 1985 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Honduras

En Honduras, la Constitución vigente es de 1982 y sus modificaciones establecen que la división político-administrativa corresponde a departamentos y municipios (art. 294, CPR, 1982). El modelo estructurado en el marco constitucional es desconcentrado y los departamentos son solo divisiones formales, uno de cuyos objetivos es representar a las circunscripciones electorales en la elección de diputados (art. 198 CPR, 1982). Esto implica que no existe una persona jurídica distinta la del Estado. Ni la variable comunidad política ni la variable patrimonio se pueden extraer de la información contenida en la norma.

Tabla 58. Componente y grado de descentralización política de Honduras

Grado de descentralización política = 1		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
Autonomía comunidad política	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación - territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Honduras de 1982 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## México

En México, la Constitución de 1917 y sus modificaciones promueven un diseño de descentralización basado en una división político-administrativa constituida por estados, un distrito federal y municipios. Los estados son entidades territoriales, es decir, cuentan con una persona jurídica distinta del Estado nacional o central (art.115, CPR, 1917). El patrimonio no se constituye a partir de los recursos naturales, dado que los dominios originarios pertenecen al Estado nacional (art. 27, CPR, 1917). Por otro lado, los estados sí tienen la capacidad de generar sus propias instituciones (tributarias) y se rigen por ellas (art. 115, n.º iv, CPR, 1917). Finalmente, el patrimonio se complementa con la transferencia de recursos del gobierno nacional (art. 73, del número XXIX, CPR, 1917). El estado es una comunidad política independiente de la nacional y cuenta con un poder constituyente (art. 115, CPR, 1917), que le permite definir su propia constitución.

Tabla 59. Componente y grado de descentralización política de México

Grado de descentralización política = 8		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	3
	Administración territorial	0
	Desconcentración	0
	Poder constituyente	3
	Poder legislativo	0
Autonomía política	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	2
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Nicaragua

El diseño de la descentralización política de Nicaragua se encuentra en la Constitución de 1987. Para la variable territorio, la norma establece que la división político-administrativa corresponde a departamentos, regiones autónomas de la Costa Atlántica y municipios (art. 175, CPR, 1987). El modelo estructurado en el marco constitucional es desconcentrado, y los departamentos son divisiones formales. El Estado central se relaciona con ellos a través del delegado del Ministerio de Gobernación.

Tabla 60. Componente y grado de descentralización política de Nicaragua

Grado de Descentralización Política = 1		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
Autonomía política	Servicio público	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación - territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Nicaragua de 1987 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).



## Panamá

En Panamá, la Constitución vigente data del año 1972. Para la variable definida como territorio o existencia de persona jurídica, el país se divide política y administrativamente en provincias, distritos y corregimientos (art. 5, CPR, 1972). El modelo estructurado en el marco constitucional obedece a uno desconcentrado, donde las provincias son divisiones formales y el Estado central se relaciona con ellas a través de un gobernador nombrado y removido por el presidente de la República (art. 252, 184 n.º 4 CPR, 1972) y una estructura descentralizada conformada como órgano colegiado con representaciones definidas en la ley, con competencias en materias de fiscalización (art. 232 y 254, CPR, 1972) denominado consejo provincial. En relación con la variable autonomía de la comunidad política, este órgano corresponde a la clasificación servicio público, dado que sus competencias están definidas en la ley (art. 254, CPR, 1972). Finalmente, en relación con la formación de su patrimonio, se puede señalar que la norma establece que los recursos naturales y su explotación corresponde al Estado (art. 257 y 258 CPR, 1972) y la distribución de recursos se realiza desde el nivel central<sup>71</sup>.

Tabla 61. Componente y grado de descentralización política de Panamá

Descentralización Política = 2		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	0
	Desconcentración	1
	Poder constituyente	0
Autonomía comunidad política	Poder legislativo	0
	Servicio público	1
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0
	Transferencias nación-territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Panamá de 1972 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

<sup>71</sup> Manual de clasificación presupuestaria del gasto público Ministerio de Economía y Finanzas, República de Panamá, versión actualizada 2010

## Paraguay

Paraguay está regido por la Constitución de 1992, que define el modelo de descentralización política. Para la variable territorio, se puede identificar que establece una división político-administrativa de regiones (art. 160, CPR, 1992), departamentos, municipios y distritos (art. 156, CPR, 1992). La administración del departamento está radicada en el gobierno departamental (art.161 CPR, 1992), que cuenta con una persona jurídica distinta de la del Estado central. La conformación de su patrimonio está basada en las transferencias de recursos desde el nivel central al departamento (art. 164, CPR, 1992), además de que se ha instituido la autarquía en la recaudación de los recursos (art. 156 CPR, 1992). La comunidad política del departamento es idéntica a la del Estado nacional, por lo que actúa a través de una ley de delegación de competencias denominada Ley Marco de la Descentralización (Ley 26922/2001).

Tabla 62. Componente y grado de descentralización política de Paraguay

Grado de descentralización política = 5		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0
	Administración territorial	2
	Desconcentración	0
	Poder constituyente	0
	Poder legislativo	0
Autonomía comunidad política	Servicio público	1
	Soberanía sobre los recursos naturales	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	2
	Transferencias nación - territorio	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Paraguay de 1992 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Perú

En Perú, la Constitución vigente data de 1993 y su principal modificación es del año 2002. Para el análisis de la variable territorio, podemos señalar que la división político-administrativa del país se basa en regiones, departamentos, provincias y distritos. Para administrar los departamentos (art. 189, CPR, 1993), se han instituido los gobiernos regionales, que se asimilan a los departamentos en las modificaciones del año 2002 (art. 191, CPR, 1993). Esto implica la constitución de una persona jurídica distinta del Estado. En cuanto a la variable patrimonio, se forma principalmente a partir de transferencias desde el nivel central (art. 192 y 193, CPR, 1993). Sin embargo, los departamentos pueden crear, suprimir y modificar contribuciones y tasas, potestad incorporada en la reforma constitucional de 2004 (art. 74, CPR, 1993). Finalmente, la administración departamental se constituye mediante una ley delegada (Ley 27783/2001).

Tabla 63. Componente y grado de descentralización política de Perú

Grado de Descentralización Política 1994-2001 = 1, 2002-2003 = 4 y 2004 = 5		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0-0-0
	Administración territorial	0-2-2
	Desconcentración	1-0-0
	Poder constituyente	0-0-0
	Poder legislativo	0-0-0
Autonomía política	Servicio público	0-1-1
	Soberanía sobre los recursos naturales	0-0-0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0-0-2
	Transferencias nación-territorio	0-1-0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Perú de 1993 y sus modificaciones de 2002 y 2004 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

## Uruguay

En Uruguay, la Constitución vigente data de 1967 y su principal modificación es del año 1994. En ella se instituye una división político-administrativa basada en departamentos y municipios. Con el objeto de administrar los departamentos (art. 262, CPR<sup>72</sup>, 1967), se instalan los gobiernos departamentales, que actúan por ley de delegación (Ley 18567/2009, de Descentralización Política y Participación Ciudadana). Su patrimonio se constituye mediante transferencias del nivel central y la creación de tributos a través de decretos (art. 299, CPR, 1967).

Tabla 64. Componente y grado de descentralización política de Uruguay

Grado de descentralización política 1994-2008 = 1 y 2009-2015=4		
Componente	Dimensión	Valor
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0-0
	Administración territorial	0-2
	Desconcentración	1-0
	Poder constituyente	0-0
	Poder legislativo	0-0
	Servicio público	0-1
Autonomía política	Soberanía sobre los recursos naturales	0-0
	Tributos territoriales	0-2
Autonomía patrimonial	Transferencias nación-territorio	0-0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Constitución Política de Uruguay de 1967 y sus modificaciones de 1989, 1994, 1996 y 2004 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

<sup>72</sup> Cuando se hace mención a la Constitución Política de 1967, se deberá entender incorporada la reforma constitucional de 1994.

a' ) Variable Dependiente: Descentralización política (DP)

Tabla 65. Observaciones de la variable descentralización política (DP) para América Latina (16) en el periodo de 1994-2015

PAÍS/AÑO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Bolivia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	7	7	7	7	7	7	7
Brasil	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Chile	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Colombia	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ecuador	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5
El Salvador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Guatemala	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Honduras	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
México	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Nicaragua	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Panamá	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Paraguay	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Perú	1	1	1	1	1	1	1	1	4	4	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos de las constituciones políticas vigentes de cada uno de los países en estudio para el periodo 1994-2015 (Political Database of the Americas Georgetown University, 2016).

g) Análisis Descriptivo de la Variable Descentralización Política (DP)

Los datos del valor de la descentralización política (DP) contenida en la tabla N°65 se han obtenido de una muestra de 16 países de Latinoamérica continental, en un periodo de tiempo que va del año 1994 al año 2015. La muestra contiene un  $n$  de 352 observaciones que presenta la siguiente distribución de frecuencia.

Tabla 66. Frecuencia de observaciones de la variable descentralización política (DP)

Grados de descentralización política	Frecuencia	% acumulado
Grado mínimo 1	126	35,80 %
2	22	42,05 %
3	22	48,30 %
4	38	59,09 %
5	49	73,01 %
6	22	79,26 %
7	7	81,25 %
8	44	93,75 %
Grado máximo 9	22	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones políticas vigentes en el periodo de estudio, utilizando el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

El mayor número de observaciones se encuentra en la categoría más baja de descentralización política (DP = 1) con un  $n = 126$  que corresponde a un 35,80 % de las observaciones. Los datos que obtienen valores entre 1 y 4, que hemos definido como descentralización baja, alcanzan  $n = 208$  observaciones y representan la mayoría. En el

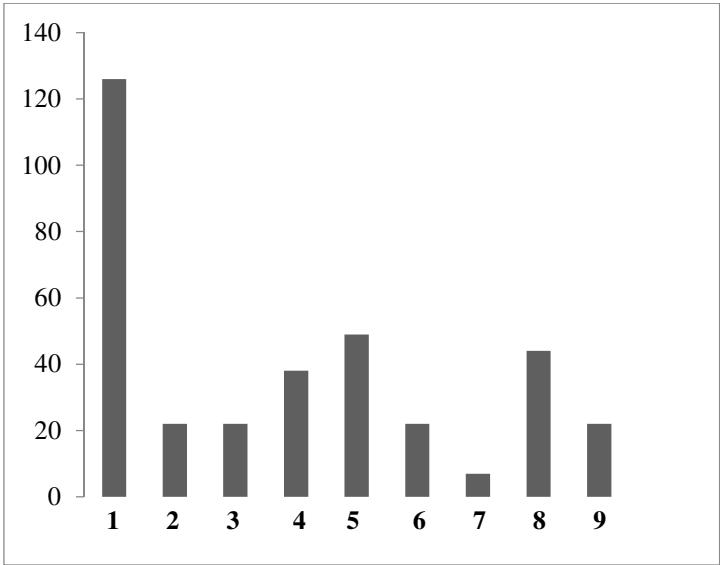
caso del intervalo entre valores de 5 y 9, que hemos definido como descentralización política alta, se obtiene un  $n = 144$ .

Tabla 67. Frecuencia de observaciones de las variables descentralización política baja y alta

Grados de descentralización política		
	Frecuencia	% acumulado
Descentralización política baja	208	59,9 %
Descentralización política alta	144	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones políticas vigentes en el periodo de estudio, utilizando el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

Gráfico 23. Distribución de frecuencia de observaciones de la variable descentralización política



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de América Latina (16) vigentes en el periodo 1994-2015, utilizando el generador de gráficos de Excel 2016.

La tendencia central para los datos se ubica en un valor de media equivalente a 3,87, con una mediana que corresponde al valor 4. Ambos valores se ubican en el segmento de descentralización media baja a baja, mientras que la moda se da en el valor 1, que se encuentra en el segmento de descentralización política baja.

Tabla 68. Parámetros de tendencia central de la variable descentralización política

Parámetro	Valor
Media	3,87
Mediana	4
Moda	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones políticas vigentes en el periodo de estudio, utilizando el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

La dispersión de las observaciones se encuentra en un rango de 8, entre observaciones con un valor mínimo de 1 y un valor máximo de 9. La dispersión mayoritaria o alejamiento promedio de los datos respecto de la media de 3,79 estará entre 6,64 y 1,105, dada una desviación estándar  $\sigma$  de 2,76. Según el coeficiente de curtosis platicúrtico ( $g_2 = -1,15$ ), el grado de concentración es reducido respecto de los valores centrales de la muestra. Los datos están mayoritariamente concentrados a la derecha de la media, dado el coeficiente de asimetría ( $g_1 = 0,457$ ).

Tabla 69. Parámetros de las medidas de dispersión de la variable descentralización política

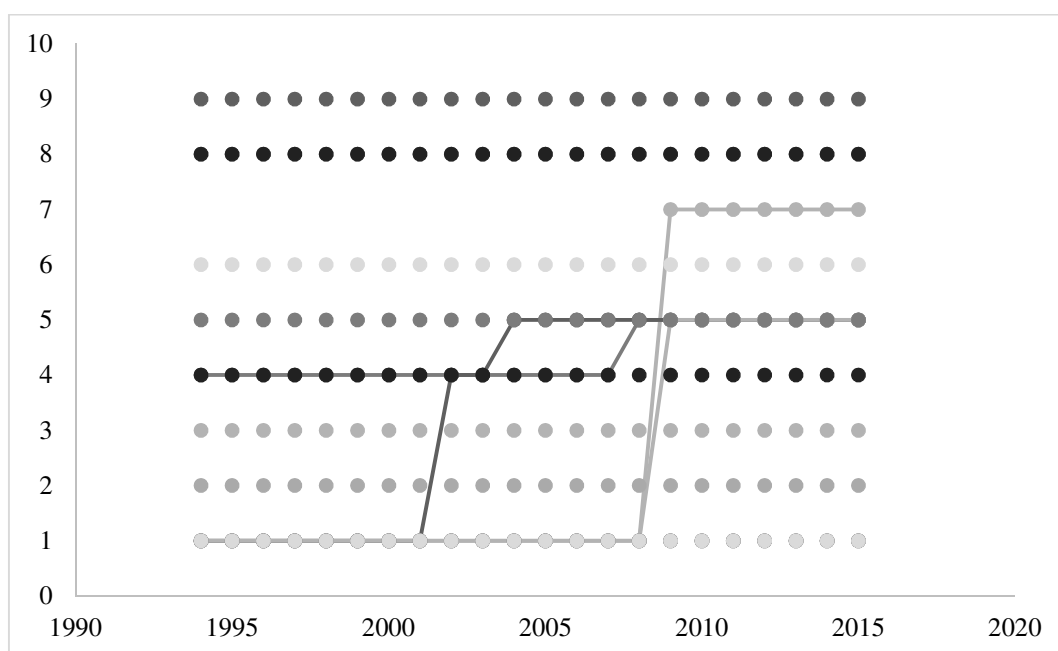
Parámetros	Valores
Error típico	0,1476
Desviación estándar	2,7696
Varianza de la muestra	7,6709
Curtosis	-1,1540
Coeficiente de asimetría	0,4572
Rango	8
Mínimo	1
Máximo	9

Fuente: Elaboración propia a partir de las constituciones políticas vigentes en el periodo de estudio, utilizando el paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.



En el marco de un análisis longitudinal de la variable descentralización política, se puede observar una tendencia de leve crecimiento en el periodo, producto del movimiento de pocos países que se desplazan hacia los valores altos de la variable, entre ellos, Perú, con un salto de 1 a 5; Uruguay, con un salto de 1 a 5; Bolivia, con un salto de 1 a 7, y Ecuador, con un salto de 1 a 5. El resto de países se mantiene constante. No se identifican ciclos en el periodo analizado en el conjunto de observaciones.

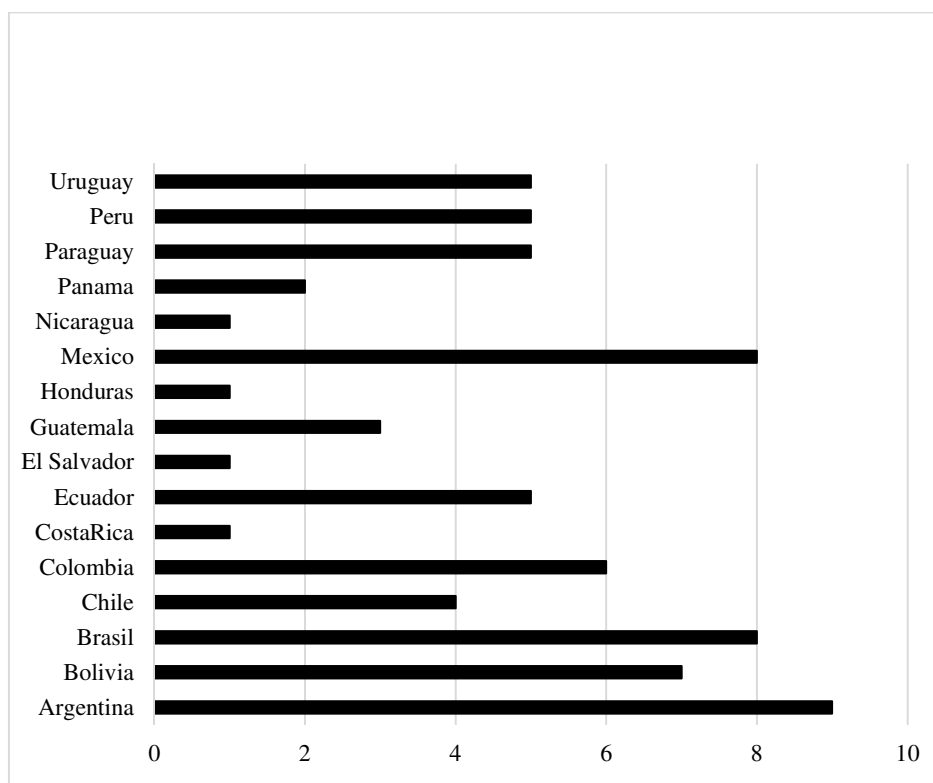
Gráfico 24. Dispersión de observaciones de la variable descentralización política



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de América Latina (16) vigentes en el periodo 1994-2015, utilizando el generador de gráficos de Excel 2016.

En cuanto al comportamiento transversal de la variable DP en el año 2015, se observa que Argentina, México, Brasil y Bolivia están en la parte superior de los valores que puede asumir la variable, mientras que Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica se ubican en la parte inferior con valores equivalentes a 1, donde asumen modelos desconcentrados de administración y comunidades políticas distintas del Estado inexistentes.

Gráfico 25. Distribución transversal de observaciones de la variable descentralización política



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las constituciones políticas de América Latina (16) vigentes en el periodo 1994-2015, utilizando el generador de gráficos de Excel 2016.

El análisis transversal al año 2015 nos permite ver la evolución que ha tenido la variable desde la posición inicial en el año 1994. En este periodo, se han desplazado desde posiciones de descentralización baja a descentralización alta Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay. Con ello quedan conformados tres escenarios: los países que se mantuvieron en el espacio de descentralización alta; los que hicieron una transición de descentralización baja a alta, y los países que se mantuvieron en el espacio de descentralización baja, como el caso de Chile y los países de Centro América con sistemas unitarios.

Tabla 70. Categorización de la variable descentralización política para los años 1994 y 2015

Descentralización política 1994	Descentralización política 2015	
	Alta	Baja
Alta	<u>País tipo A:</u>	
	Argentina (9,9))	
	Brasil (8,8)	
	<b>Colombia (6,6)</b>	<u>País tipo B:</u>
	Paraguay (5,5)	
	México (8,8)	
Baja	<u>País tipo C:</u>	<u>País tipo D:</u>
	Bolivia	<b>Chile (4,4)</b>
	Ecuador (4,5)	Costa Rica (1,1)
	<b>Perú (1,5)</b>	El Salvador (1,1)
	Uruguay (1,5)	Guatemala (3,3)
		Honduras (1,1)
		Nicaragua (1,1)
		Panamá (2,2)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los resultados obtenidos en la operacionalización de la variable descentralización política (tabla 65).

### 3.- PRINCIPALES RESULTADOS

La realización de un análisis estadístico descriptivo nos ha permitido caracterizar el comportamiento de las variables descentralización política (variable dependiente)<sup>73</sup> y sistema político (variable independiente)<sup>74</sup> para 16 países de América Latina durante el periodo 1994-2015. Al respecto, se puede señalar que:

A.- Los cambios más significativos en el grado de descentralización política en el periodo analizado se dan en países como: Perú, que pasa de grado bajo (1) a principios del periodo a un nivel medio-alto (5) el año 2004; Uruguay pasa de un grado bajo (1) a un medio-alto (5) el año 2008; Bolivia en el año 2009, pasa de un grado bajo (1) a un grado alto (7) representando el mayor cambio de todos los países y finalmente Ecuador, que pasa de un grado medio-bajo (4) a uno medio-alto (5) el año 2008.

B.- En cuanto al sistema político, el 86% de las observaciones se encuentra en las categorías definidas como (a) sistema económico no-neoliberal y régimen político de democracia, y (b) sistema económico no-neoliberal y régimen político de democracia electoral, siendo Chile es el único país que se ha mantenido en todo el periodo el sistema político neoliberal/democrático.

Y, en particular:

a) La variable sistema económico no-neoliberal<sup>75</sup> se agrupa en 69% en torno a las categorías definidas como «Algo Libre y Bastante Libre» y muestra una tendencia positiva en el periodo pasando de valores promedios inferiores a 65 puntos en el año 1994 a

---

<sup>73</sup> La descentralización política, entendida como el grado de distribución territorial del poder del Estado, ha sido definida a partir de tres dimensiones estructurales: «territorio», «comunidad política» y «patrimonio». El territorio asume valores entre [1,3] y hace referencia sobre quien recae la persona jurídica que puede ser una entidad territorial (3), un órgano de administración (2) o solo una división formal del territorio nacional (1). La comunidad política o acuerdo social asume valores entre [1,3], como segunda dimensión, se define como el tipo de acuerdo entre la comunidad establecida en un territorio y el Estado, las que pueden contar con un poder constituyente (3), estatutario (2) o normas de aplicación general o ley de delegación (1). El patrimonio asume valores entre [1,3], corresponde a la tercera dimensión, y se relaciona con la propiedad de los recursos necesarios para administrar las necesidades de la comunidad política, considerando la propiedad de los recursos naturales (3), la capacidad de generar tributos (2) o la sola aplicación de transferencias del nivel central (1). La descentralización política entonces, la definiremos como una variable categórica que asumirá valores entre [1,9] siendo el valor 1 el mínimo y el valor 9 el máximo grado de descentralización política.

<sup>74</sup> La variable sistema político, representa cuatro categorías que surgen de la interacción entre el sistema económico y el régimen político.

<sup>75</sup> SE\_LIB: identifica las características de la economía liberal clásica de la variable sistema económico (SE).

valores promedios superiores a 75 puntos en el año 2015, ello plantea que la liberalización del comercio ha aumentado al interior de cada uno de los países en el periodo en estudio.

b)- En relación con la variable sistema económico neoliberal<sup>76</sup> el comportamiento de las observaciones obtenidas de los países de América Latina es la de agruparse entre los segmentos «bastante regulada y algo libre» con un 79,5% de estas observaciones y su tendencia en el tiempo es negativa, ello implicará que los países han ido disminuyendo desde 1994 al año 2015 sus características neoliberales, principalmente en lo que se refiere a las desregulaciones financieras y comercio entre países, sin embargo Chile, Colombia y Perú, han tenido una tendencia positiva en dicho periodo.

c) La variable sistema económico<sup>77</sup> muestra que el 80% de las observaciones consideradas en el periodo 1994 – 2015 se caracterizan por corresponder a un sistema económico «Bastante Regulado y Algo Libre». Los datos levantados señalan que la tendencia global de los países de América Latina es negativa. Sin embargo, los países de interés del estudio como Chile, Colombia y Perú tienen una pendiente positiva en idéntico periodo, consolidando en ellos la incorporación de características neoliberales al sistema económico.

d) Finalmente, la variable régimen político<sup>78</sup> en el periodo que transcurre entre 1994 y 2015 muestra que un 52% de los datos se agrupa en torno a la democracia y un 48% a la democracia del tipo electoral, sin embargo, la tendencia del sistema en su conjunto es negativa, significando ello que en el conjunto de países se están perdiendo derechos políticos. Países como Perú y Chile han tenido una tendencia positiva y ambos para el 2015 se encuentran en la categoría que se ha definido como democracia.

---

<sup>76</sup> SE\_NEO: identifica las características neoliberales de la variable sistema económico.

<sup>77</sup> Agrega las características contenidas en las variables SE\_LIB y SE\_NEO.

<sup>78</sup> Asume valores entre 1 y 5, donde 1 y 2 representan la democracia plena y los valores entre 3 y 5 representan la democracia electoral.

## **VII CAPÍTULO 7: ANÁLISIS BIVARIADO Y MULTIVARIADO PARA AMÉRICA LATINA (16)**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este capítulo presenta un análisis cuantitativo multivariado que comienza con un análisis bivariado de las relaciones entre las variables independientes y la variable descentralización política. Posteriormente, sobre la base de los métodos de mínimos cuadrados ordinarios, se buscará determinar si existe una relación entre las variables, con el fin de testear las hipótesis propuestas, planteando el supuesto de homogeneidad entre los datos y la independencia de cada una de las observaciones. Además, las hipótesis se testearán considerando los países como unidades de análisis, con el objeto de observar la existencia de causalidad entre la descentralización política y el sistema político, y verificar la existencia de una relación entre la descentralización política y el aumento de las características neoliberales del sistema económico, utilizando un análisis de un panel de datos.

### **2. ANÁLISIS BIVARIADO**

#### **A.- Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Político**

Como se ha podido observar en el análisis bivariado, lo que intentamos establecer es la existencia de una relación entre la variable descentralización política y la variable sistema político, basándonos principalmente en la búsqueda de una correlación entre ellas y una muestra visual de un gráfico de dispersión. Para el análisis de correlación, utilizaremos las tablas N°65 y la tabla N°32. La relación entre las variables descentralización política y sistema político nos entrega un coeficiente de correlación de 0,016 para un  $n=352$  entre los años 1994 y 2015. Adicionalmente, podemos observar que la tendencia es positiva, y tiene un valor- $p > 0,05$  que muestra que la relación no es estadísticamente significativa, ello nos permite concluir que no existe una relación entre la descentralización política y el sistema político en un análisis bivariado, a través de la siguiente ecuación:

$$DP_i = 3,6754 + 0,061 SP_i + \varepsilon \dots\dots\dots (1)$$

Para todo  $i=1, 352$ , y una  $DP = [1,9]$  y un  $SP = [1,4]$

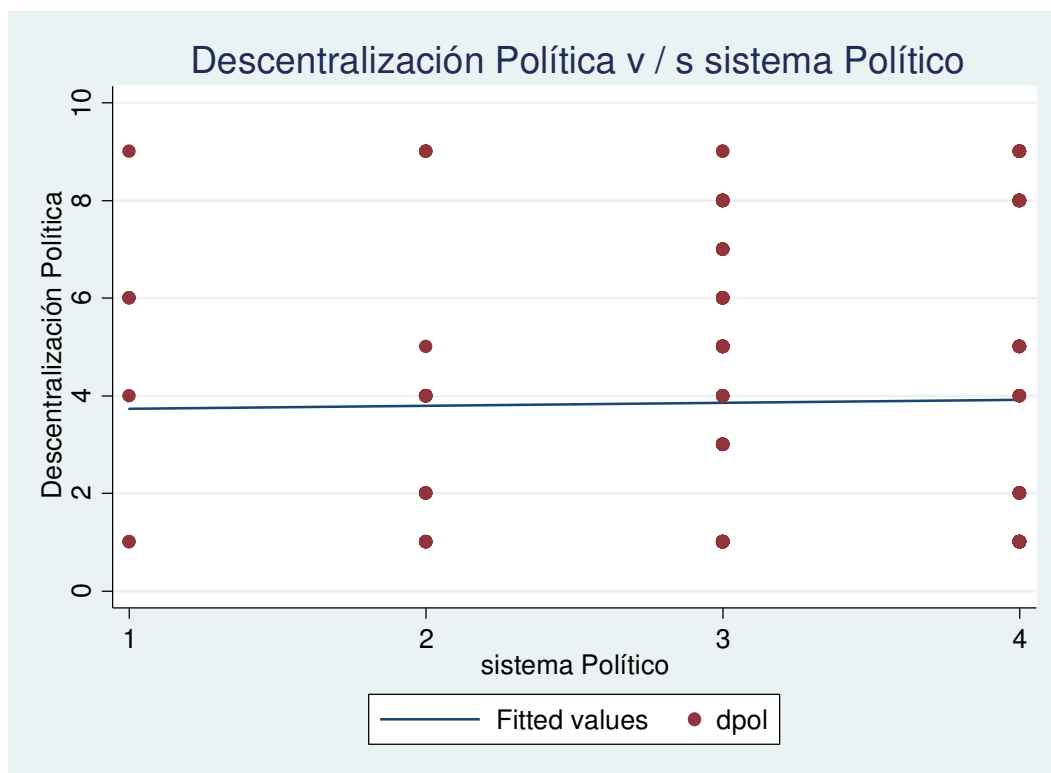


Gráfico 26. Representación de la dispersión de las  $n=352$  observaciones para la variable independiente descentralización política cuyos datos se han obtenido de la tabla 65 y la variable independiente sistema político de los datos obtenidos de la tabla 32, el gráfico se ha elaborado con el generador de gráfico de STATA 14

## B.- Análisis: Descentralización Política ↔ Régimen Político

En el primer análisis bivariado, solo se pretende observar la asociación o relación entre las dos variables en estudio. Consideraremos la variable independiente régimen político, que se operacionalizará como régimen democrático o democracia, y la variable descentralización política como variable dependiente, para lo cual tomaremos el conjunto de observaciones  $n=352$  independientes entre sí. Las variables son no dicotómicas y sus valores están consignados en las tablas 65 y 48 del capítulo 6.

La relación entre la variable régimen político o democracia y la variable descentralización política posee igual signo en materia de tendencia, dado el signo del coeficiente de correlación. Sin embargo, al tener el coeficiente de correlación un valor de  $r=0,083$  para un valor  $-p=0,121$ , con este mayor a  $0,05$ , no corresponde señalar algún tipo

de relación, dado que no tiene significación estadística en el análisis bivariado. Otros resultados se presentan en la tabla resumen y en el diagrama de dispersión.

Tabla 71. Parámetros del modelo bivariado descentralización política vs. régimen político

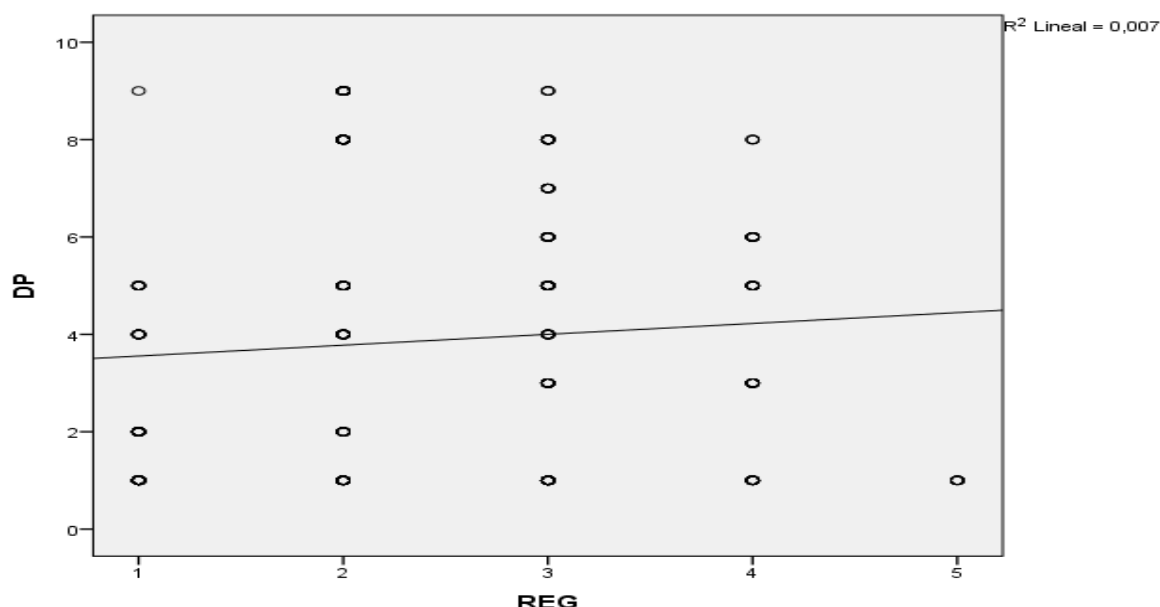
Parámetro	Valor
Coeficiente de correlación $r$	0,083
Coeficiente de determinación $R^2$	0,007
$R^2$ ajustado	0,004
Error típico	2,764
Observaciones	352

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados obtenidos mediante el uso de un paquete estadístico de análisis de datos de Excel 2016.

Entre los años 1994 y 2002, cabe destacar que países como Bolivia, Costa Rica y Uruguay se encuentran entre los que detentan el mayor nivel de democracia ( $RP=1$ ) y la descentralización política más baja ( $DP=1$ ). Asimismo, en el periodo 2003-2015, se mantiene Costa Rica, con un valor de  $DP=1$ , e ingresa Chile, con uno de  $DP=4$ , conservando resultados bajo la media de la descentralización política. Por su parte, Uruguay mantiene altos niveles de democracia en 2009 y aumenta su grado de descentralización ( $DP=5$ ). Perú, en tanto, cuenta con bajos niveles de democracia y bajo nivel de descentralización política en la década del noventa, para llegar al término del periodo con altos grados de democracia y altos niveles de descentralización política.



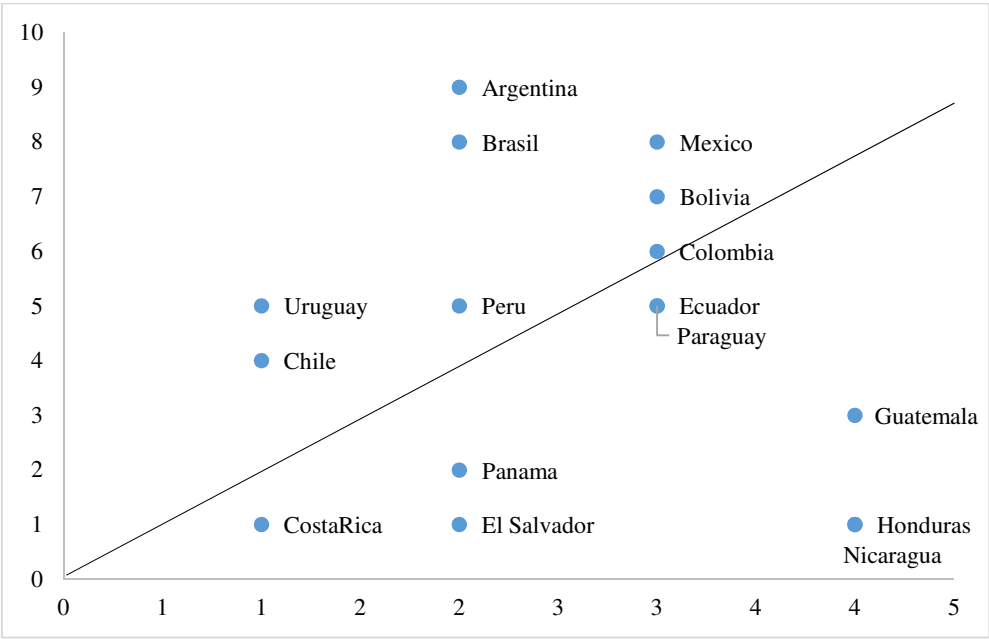
Gráfico 27. Representación de la dispersión de las n=352 observaciones para la variable independiente descentralización política y la variable independiente régimen político



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos de las tablas 65 y 48, trabajados con el generador de gráficos del SPSS 2013.

En 2015, podemos observar que los países forman distintos grupos según el valor de las variables. El primero, que identificaremos como democracia plena y descentralización política alta, está formado por Argentina (RP=2, DP=9), Brasil (RP=2, DP=8), Perú (RP=2, DP=5) y Uruguay (RP=1, DP=5). Otro grupo, que definiremos como democracia plena y descentralización política baja, está conformado por Chile (RP=1, DP=4), Costa Rica (RP=1, DP=1), El Salvador (RP=2, DP=1) y Panamá (RP=2, DP=2). El tercer grupo corresponde a los países con democracia electoral y descentralización política alta, y está formado por México (RP=3, DP=8), Colombia (RP=3, DP=6), Paraguay (RP=3, DP=5), Bolivia (RP=3, DP=7) y Ecuador (RP=3, DP=5). Finalmente, podemos identificar el grupo de países que tiene un régimen político de democracia electoral y descentralización política baja, entre los cuales está, Guatemala (RP=4, DP=2), Honduras (RP=4, DP=1) y Nicaragua (RP=4, DP=1). Estos resultados se pueden observar en el gráfico 24.

Gráfico 28. Representación de la ubicación de los países en función de los pares ordenados conformados por la variable descentralización política y régimen político



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos de las tablas 65 y 48, trabajados con el generador de gráficos del SPSS 2013.

También se puede observar el comportamiento de las variables en la siguiente tabla de doble entrada, donde los países se ubican por grupos.

Tabla 72. Categorización de los países según descentralización política vs. régimen político

RÉGIMEN POLÍTICO 2015	DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA 2015	
	ALTA	BAJA
PLENA	País Tipo A:	País Tipo B:
	Argentina	<b>Chile</b>
	Brasil	Costa Rica
	<b>Perú</b>	Panamá
ELECORAL	Uruguay	El Salvador
	<u>País Tipo C:</u>	<u>País Tipo D:</u>
	México	Guatemala
	<b>Colombia</b>	Honduras
	Paraguay	Nicaragua
	Bolivia	
	Ecuador	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de las tablas 65 y 48.

### C.- Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico

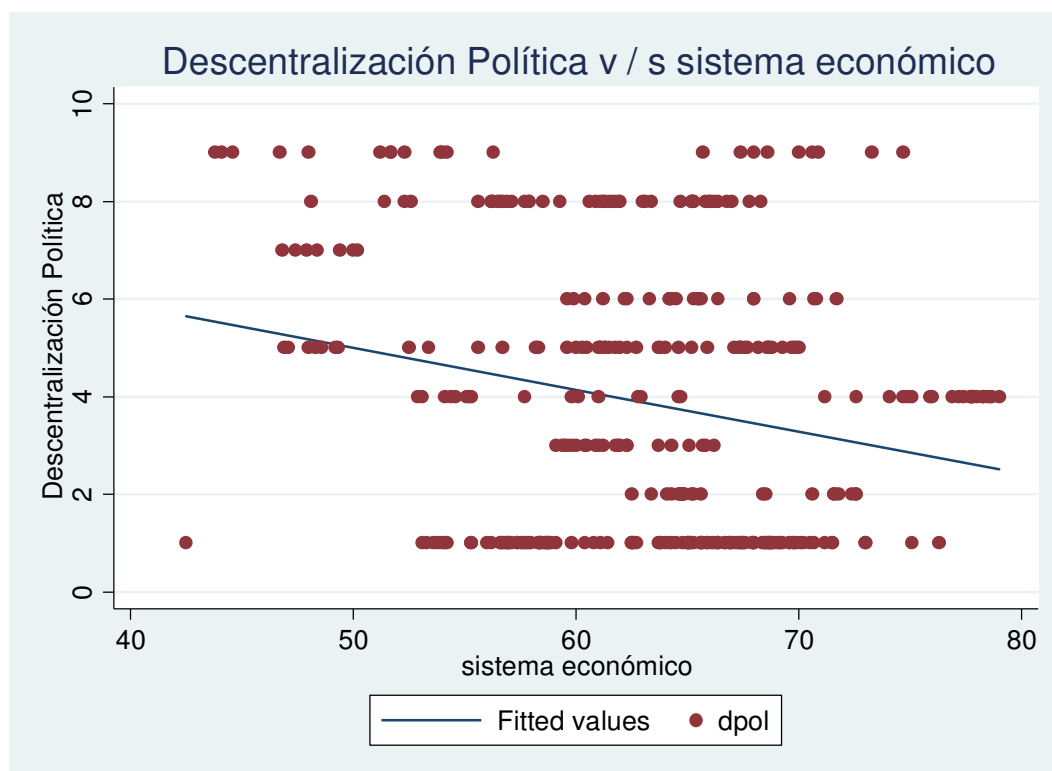
El análisis bivariado solo tiene como objetivo ver las posibles asociaciones o relaciones entre las dos variables en estudio. Consideraremos la variable independiente sistema económico (SE) que se operacionalizará a través de los resultados del índice de libertad económica de la Freedom House. El análisis descriptivo se focalizará en los resultados que se obtienen principalmente de las herramientas de correlaciones. Dada la utilización del indicador propuesto, la fuerza de la relación es débil según lo que se observa en el coeficiente de correlación ( $r=-0,22$  y un  $p<0,05$ ). Sin embargo, se podría inferir que la relación presenta significancia estadística, lo que nos permitirá expresar que un valor mayor de la variable neoliberal podría implicar un menor grado de descentralización entre los casos de la muestra.

Tabla 73. Parámetros del Modelo Bivariado Descentralización Política v/s Sistema Económico

Parámetro	Valor
Coeficiente de correlación múltiple	-0,2239
Coeficiente de determinación $R^2$	0,0501
$R^2$ ajustado	0,0474
Error típico	2,7032
Observaciones	352

Fuente: Elaboración Propia en base a resultados obtenidos mediante uso de paquete estadístico de análisis de datos de Excel 2016.

Gráfico 29. Representación de la correlación entre las variables Descentralización Política obtenidos de los datos contenidos en la tabla 65 y la variable sistema económico cuyos datos están contenidos en la tabla 36



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos de las tablas 65 y 36, el gráfico se ha elaborado con el generador de gráfico del STATA 14.

Para realizar un análisis correcto, es necesario indicar que el modelo neoliberal puro se expresa en valores sobre 80 puntos. En ese contexto, los datos muestran que Chile es el único país que mantiene la variable neoliberal sobre los 70 puntos y muy cerca de los 80, con un promedio de 77 en todo el periodo. Asimismo, ha presentado niveles de descentralización política bajo la media durante todo el tiempo de estudio. Otros países, como El Salvador y Panamá, obtienen, en promedio, valores altos para la variable neoliberal hasta el año 2004, así como valores bajos de descentralización política. Por otro lado, durante los últimos 3 años del periodo, Perú avanza hacia niveles altos de la variable neoliberal, pero manteniendo un valor alto de descentralización política. Este es el mismo comportamiento de Argentina a principios del periodo, que concentra valores sobre 70 puntos en la variable neoliberal y valores de descentralización política máximos (9).

#### **D.- Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico Neoliberal (SE\_NEO)**

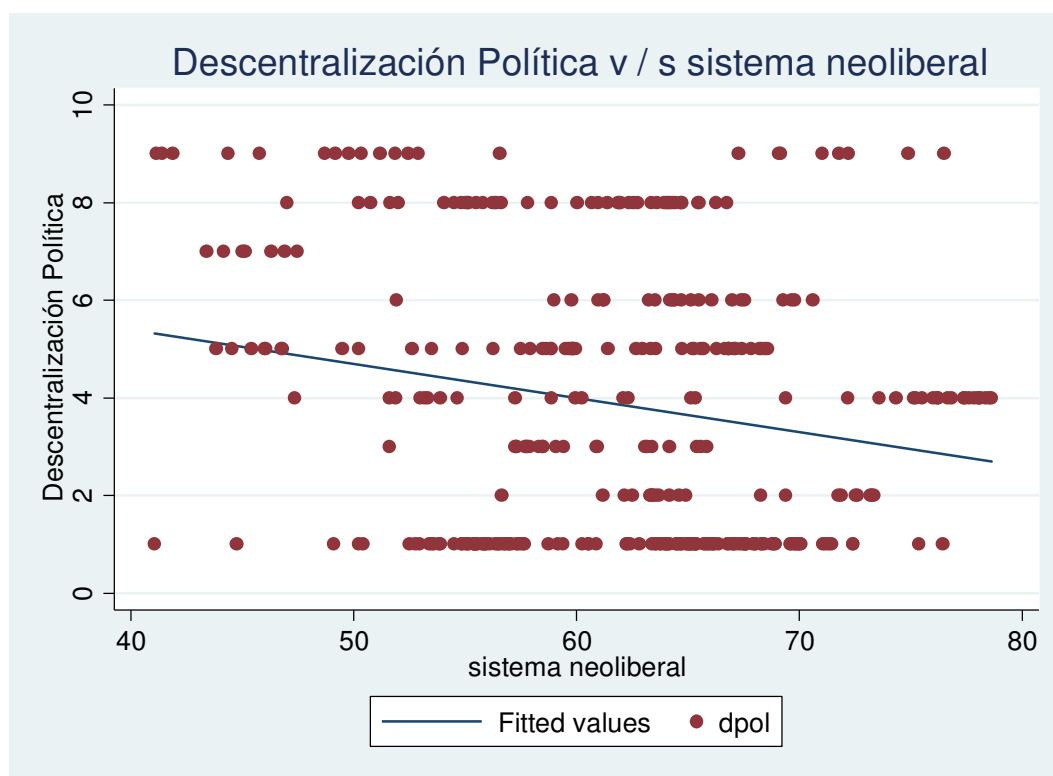
El análisis descriptivo se focalizará en los resultados que se obtienen principalmente sobre la base del coeficiente de correlación. En este sentido, la fuerza de la relación resultante es débil según lo observado en el coeficiente de correlación ( $r = -0,203$ ), sin embargo, el valor-p es menor a 0,05 a raíz de aquello se puede señalar que la relación es estadísticamente significativa. Ello nos permitirá expresar que un valor mayor de la variable neoliberal podría implicar un menor grado de descentralización entre los casos de la muestra, como se puede observar en el gráfico de regresión lineal.

Tabla 74. Parámetros del modelo bivariado descentralización política vs. SE neoliberal

Parámetro	Valor
Coeficiente de correlación múltiple	-0,203
Coeficiente de determinación $R^2$	0,041
$R^2$ ajustado	0,038
Error típico	2,716
Observaciones	352

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados obtenidos mediante el uso de paquete estadístico de análisis de datos de Excel 2016.

Gráfico 30. Representación de la correlación entre las variables descentralización política y sistema económico



Fuente: Elaboración propia obtenidos de los datos contenidos en la tabla 65 y la variable sistema económico cuyos datos están contenidos en la tabla 36 , el gráfico se ha elaborado con el generador de gráfico del STATA 14.

Es necesario indicar que el modelo neoliberal puro se expresa en valores sobre 80 puntos. En este contexto, los datos muestran que Chile es el único país que mantiene la variable neoliberal sobre los 70 puntos y muy cerca de los 80, con un promedio de 76,26 en todo el periodo. Además, el país ha presentado niveles de descentralización política bajo la media durante el tiempo de estudio. Otros países, como El Salvador y Panamá obtienen valores altos de la variable neoliberal hasta el año 2004 y valores bajos de descentralización política. Por otro lado, durante los últimos 3 años, Perú avanza hacia niveles altos de la variable neoliberal, pero manteniendo un valor alto de descentralización política. Este es el mismo comportamiento de Argentina a principios del periodo, que concentra valores sobre 70 puntos en la variable neoliberal y valores de descentralización política máximos (9).

Tabla 75. Categorización de los países según descentralización política vs. SE neoliberal

SISTEMA ECONÓMICO NEOLIBERAL 2015	DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA 2015	
	ALTA	BAJA
SE <70	País Tipo A:	
	Argentina	
	Bolivia	País Tipo B:
	Brasil	<b>Costa Rica</b>
	<b>Colombia</b>	El Salvador
	Ecuador	Guatemala
	México	Honduras
	Paraguay	Nicaragua
	<b>Perú</b>	Panamá
	Uruguay	
	<u>País Tipo C:</u>	<u>País Tipo D:</u>
SE ≥ 70		<b>Chile</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos obtenidos de las tablas 65 y 40.

## E.- Análisis: Descentralización Política ↔ Sistema Económico Liberal

Describiremos la relación entre las variables sistema económico liberal (SE\_LIB) y descentralización política (DP) a través de un análisis de correlación apoyado por un diagrama de dispersión en el que se incorporan todas las observaciones obtenidas de la muestra, en particular, la variable liberal, cuyos datos se encuentran en la tabla N°44. El valor del coeficiente de correlación corresponde a ( $r=-0,202$ ;  $p<0,05$ ), por lo que esta es positiva y débil. Esto nos permite señalar que el valor de la variable sistema económico liberal se relaciona débilmente en sentido inverso con la variable descentralización política. De igual forma, la relación es estadísticamente significativa. A continuación, se presenta información adicional en la tabla resumen y el gráfico de dispersión.

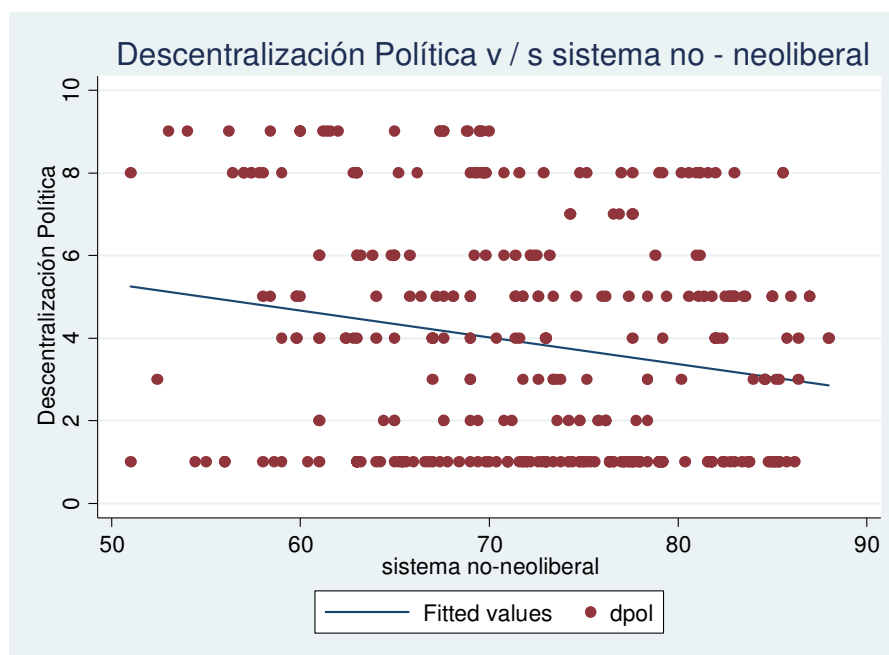
Tabla 76. Categorización de los países según descentralización política vs. SE liberal

Parámetro	Valor
Coeficiente de correlación múltiple	-0,202
Coeficiente de determinación $R^2$	0,041
$R^2$ ajustado	0,038
Error típico	2,717
Observaciones	352

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65 y 44, mediante un paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016

El gráfico de dispersión nos permite incorporar la recta de regresión que tiene una pendiente negativa, estableciendo una relación inversa entre las variables descentralización política y sistema económico liberal.

Gráfico 31. Representación de la correlación entre las variables descentralización política y sistema económico liberal



Fuente: Elaboración propia sobre la base obtenidos de los datos contenidos en la tabla 65 y la variable sistema económico liberal cuyos datos están contenidos en la tabla 44, el gráfico se ha elaborado con el generador de gráfico del STATA14.

Al revisar los datos, se puede observar que en países como Chile y Costa Rica, la variable liberal alcanza altos valores. Sin embargo, el valor de la variable



descentralización política es bastante bajo en el periodo 2006-2015. A este grupo, se puede sumar El Salvador, que aumenta el valor de la variable liberal a partir de 2010 y también posee valores bajos de descentralización política. Por el contrario, Uruguay (2004) y Bolivia (2009) presentan modificaciones en sus respectivas constituciones que les permiten aumentar el grado de descentralización política. Los siguen Perú (2002) y Ecuador (2008), cuyas reformas constitucionales aún no se han implementado en su totalidad, lo que, de realizarse, aumentaría su nivel de descentralización y los ubicaría en niveles altos de la variable. Esto se puede ver más claramente en la siguiente tabla, donde 71,4 es el valor de la variable SE\_LIB.

Tabla 77. Categorización de los países según descentralización política vs. SE liberal

Sistema económico liberal 2015	Descentralización política 2015	
	Alta	Baja
SE_LIB < 71,4	País Tipo A:	País Tipo B:
	<b>Colombia</b>	Costa Rica
	<b>Perú</b>	El Salvador
	Uruguay	Guatemala
		<b>Chile</b>
SE_LIB ≥ 71,4		Nicaragua
	<u>País Tipo C:</u>	<u>País Tipo D:</u>
	Argentina	
	Brasil	
	Ecuador	Honduras
	México	Panamá
	Bolivia	
	Paraguay	

Fuente: Elaboración propia.

### 3. ANÁLISIS MULTIVARIADO CORRELACIONAL EXPLICATIVO

#### A.- Modelo General

La metodología señalada en el capítulo 4 inicialmente a través de un análisis de regresión lineal simple permite ver la existencia de una relación entre la variable descentralización política y el sistema político. Los datos corresponden a mediciones de 16 países de América Latina realizadas entre los años 1994 y 2015. Aquellos utilizados para la construcción de la variable sistema político se han obtenido del índice de libertad económica de la Heritage Foundation (2016) y del índice de derechos políticos de la Freedom House (2016) y se encuentran en la tabla 48, mientras que la variable descentralización política se ha construido sobre la base de la definición desarrollada en el capítulo 5 y una revisión de las constituciones políticas vigentes de cada país para el periodo analizado (tabla 65). La información levantada consta de 352 observaciones que corresponden al conjunto de países entre 1994 y 2015. La pregunta de investigación puede formularse como sigue: ¿es posible definir que existe una relación entre la variable descentralización política y el sistema político?

Entonces, si las observaciones son un  $n=352$  y cada una de ellas está compuesta por un par ordenado  $(SP_i, DP_i)$  con  $1 \leq i \leq 352$ , donde  $DP_i$  es la variable dependiente que representa el grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo y  $SP_i$  es la variable independiente que representa el tipo de sistema político para el  $i$ -ésimo individuo, tenemos lo siguiente:

Modelo general 1:

$$\text{Descentralización política} = \alpha + \beta * \text{sistema político} + \mu$$

$$DP_i = \alpha_i + \beta_i SP_i + \mu_i \dots (1)$$

$DP_i$  = El grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo en América Latina (16), expresada en valores enteros entre [1 y 9].

$SP_i$  = El tipo de sistema político para el  $i$ -ésimo individuo en América Latina (16) expresada en valores enteros entre [1 y 4].

$\beta_1$  = Coeficiente de variación de  $DP_i$  dado  $SP_i$ .

$\alpha$  = Constante que representa el intercepto a la ordenada.

$\mu_i$ <sup>79</sup>= Error para el i-ésimo individuo no observable.

Como hemos señalado en el capítulo 5, el modelo general<sup>80</sup> de regresión lineal simple queda expresado como:

$$E(DP_i / SP_i = sp_i) = \alpha_i + \beta_i SP_i + \mu_i \dots\dots (1')$$

Al aplicar la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en el análisis de regresión simple, obtenemos los siguientes parámetros.

Tabla 78. Parámetros de regresión lineal del modelo general 1

Ítem	Coeficiente	Error	Valor p	R2
		típico		
$\alpha$	3,6754	0,6676	p<0,05	
SP	0,0615	0,2006	n.s.	
R2				0,0002

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 14

Ecuación ajustada a los parámetros:

$$DP = 3,6754 + 0,0615 SP + \varepsilon \dots (1'')$$

Teóricamente, un  $\alpha = 3,6754$  significa que DP asumirá el valor de  $\alpha$  cuando SP es igual 0, lo que no ocurre. Sin embargo, en este caso, el valor mejora el ajuste de la recta propuesta por el modelo y, en un análisis del coeficiente  $\beta_1$  que equivale a la pendiente,

<sup>79</sup> Supuestos para  $\mu_i$  son: 1) los  $\mu_i$  tienen media cero,  $E(\mu_i) = 0$ ; 2) los  $\mu_i$  tienen todos la misma varianza desconocida; 3) los  $\mu_i$  tienen distribución normal, y 4) los  $\mu_i$  son independientes entre sí, y son no correlacionados con  $SP_i$

<sup>80</sup> Supuestos del Modelo General: 1) las  $DP_i$  es igual a DP cuando SP tiene el valor  $SP_i$  tiene distribución normal; 2) las  $DP_i$  son independientes entre sí.

muestra que es positiva y  $\neq 0$ . Los resultados muestran en el modelo general una relación entre la descentralización política y el sistema político con una bondad de ajuste significativamente débil con un coeficiente de determinación  $R^2$  (0,0002). La relación entre la variable DP y SP no es significativa estadísticamente. Entonces el modelo general no permite definir la existencia de una relación sustancial entre el sistema político y la descentralización política.

En el modelo general 1, se ha considerado la variable sistema político (SP) y, al aplicar el método de regresión lineal simple, se puede señalar que dicha variable provee una descripción inadecuada de la respuesta de la variable descentralización política. Producto de ello, revisaremos la existencia de los distintos sistemas políticos previstos que surgen de la relación entre el sistema económico y el régimen político.

## **B.- Modelo General y Categorías de Sistemas Políticos**

Para indagar y profundizar la relación entre descentralización política y sistema político en los términos definidos en el punto anterior, se utilizará un análisis de regresión lineal múltiple con el objeto de ver la existencia de distintos sistemas políticos conformados por la interacción entre el sistema económico y el régimen político. Los datos corresponden a mediciones de 16 países de América Latina continental realizadas entre los años 1994 y el año 2015 y se han categorizado como sistema neoliberal y democracia plena (SP2) cuando la variable sistema económico asume valores mayores o iguales a 70 y la variable régimen político asume valores enteros 1 o 2. Cuando esta asume valores 3, 4 y 5, el sistema político es caracterizado como sistema económico neoliberal con democracia electoral (SP1). En el caso contrario, cuando la variable SE es menor que 70 y la variable régimen político tiene los valores 1 y 2, el sistema político se define como no neoliberal y de democracia plena (SP4), mientras que, cuando la variable régimen político asume los valores 3, 4 y 5, el sistema político se denomina no neoliberal con democracia electoral (SP3). Entonces, la variable sistema político se descompone en 4 variables denominadas SP1, SP2, SP3 y SP4. Mediante la utilización de variables ficticias que representarán los distintos sistemas políticos y donde  $k$  es el número de variables, al aplicar la construcción del modelo de regresión sobre la base de un  $k-1$ , se utilizará como categoría de referencia la variable SP1.

Los datos para la descentralización política se han construido sobre la base de la definición desarrollada en el capítulo 4 (tabla 15). La información levantada consta de 352 observaciones, que corresponden al conjunto de países entre 1994 y 2015. En este contexto, cabe preguntarse: ¿es posible definir la existencia de categorías distintas para los diversos sistemas políticos? Y, en caso de existir, ¿los sistemas políticos identificados en las categorías dan cuenta de la relación con la descentralización política?

Entonces, si las observaciones son  $n=352$  y cada una de ellas está compuesta por un vector ordenado del tipo  $(SP2_i, SP3_i, SP4_i, DP_i)$  con  $1 \leq i \leq 352$ , donde  $DP_i$  es la variable dependiente que representa el grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo y  $SP2_i$ ,  $SP3_i$  y  $SP4_i$  son las variables independientes que representan el tipo de sistema político de la categoría 2, 3 y 4 para el  $i$ -ésimo individuo, se tiene lo siguiente:

$$SP = SP1 + SP2 + SP3 + SP4 \dots (2)$$

Al aplicar la técnica de variables ficticias, se obtiene:

- a)  $SP1$  es 1 cuando el sistema político es neoliberal y democracia electoral y 0 en otro caso.
- b)  $SP2$  es 1 cuando el sistema político es neoliberal y democracia plena y 0 en otro caso.
- c)  $SP3$  es 1 cuando el sistema político es no neoliberal y democracia electoral y 0 en otro caso.
- d)  $SP4$  es 1 cuando el sistema político es no neoliberal y democracia plena y 0 en otro caso.

Aplicando  $k-1$ , se tiene:

$$DP_i = \alpha_i + \beta_2 SP2_i + \beta_3 SP3_i + \beta_4 SP4_i + \mu_i \dots (3)$$

$DP_i$ = El grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo en América Latina (16), expresada en valores enteros entre [1 y 9].

$SP1_i$ ,  $SP2_i$ ,  $SP3_i$  y  $SP4_i$ = El tipo de sistema político 1,2,3 y 4 para el  $i$ -ésimo individuo en América Latina (16), expresada en valores binarios [0,1].

$\beta_2, \beta_3, \beta_4$  = Son las diferencias respecto de  $SP1$ , que está representada por  $\alpha$ .

$\alpha$  = El valor de  $DP_i$  dado que SP1 es igual a 1 y SP2, SP3, SP4 son iguales a cero.

$\mu_i^{81}$  = Error para el i-ésimo individuo no observable.

Al aplicar la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en el análisis de regresión simple, obtenemos los siguientes parámetros:

Tabla 79. Parámetros de regresión lineal para la categoría sistemas políticos

Variable	Coeficiente	Error típico	Valor p	R2
$\alpha$	4,7142	1,0492	p<0,05	
SP2	-1,1904	1,1333	n.s	
SP3	- 0,8385	1,0718	n.s	
SP4	- 0,7776	1,0747	n.s	
R2				0,00395

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 2013

La ecuación resultante ajustada a los parámetros es:

$$DP = 4,7142 - 1,1904 SP2 - 0,8385 SP3 - 0,7776 SP4 + \varepsilon \dots\dots (3')$$

Si bien el modelo de regresión muestra una ecuación resultante, ella solo nos señala que los grupos propuestos y desagregados en el conjunto de sistemas políticos caracterizados como SP1, SP2, SP3 y SP4 no señalan una relación con la variable

<sup>81</sup> Supuestos para  $\mu_i$  son: 1) los  $\mu_i$  tienen media cero,  $E(\mu_i) = 0$ ; 2) los  $\mu_i$  tienen todos la misma varianza desconocida; 3) los  $\mu_i$  tienen distribución normal y 4) los  $\mu_i$  son independientes entre sí y son no correlacionados con  $SP_i$

descentralización política utilizando un valor  $-p < 0,05$ , lo que confirma el resultado del modelo general de la ecuación (1).

En el modelo general, se ha considerado la variable sistema político (SP) y, al aplicar el método de regresión lineal simple y también el modelo de regresión lineal múltiple tanto a la variable SP como a las variables que la han conformado, como SP1, SP2, SP3 y SP4, ambos modelos proveen una descripción inadecuada de la respuesta de la variable descentralización política, la que puede deberse a distintas situaciones. La primera es que la relación estaría dada por otros factores no incluidos en la variable sistema político; la segunda, que la interacción al interior de la variable sistema político puede estar relacionada con las variables independientes utilizadas en su construcción, lo que correspondería a la variable sistema económico (SE) y la variable régimen político (RP), y la tercera puede estar asociada a la forma funcional del modelo, entendiendo que la relación entre las variables no es lineal.

### **C.- Segundo Modelo General**

Hemos propuesto la hipótesis de que el sistema político se relaciona con el grado de descentralización política en una muestra levantada en los países de América Latina continental (16) en un periodo de 22 años (1994-2015). Para ello, se han descrito las variables sistema económico (SE), que toma valores continuos entre  $[0, 100]$ , y régimen político (RP), que toma valores enteros entre  $[1, 5]$ . Para SE, los datos se han levantado desde el índice de libertad económica de la Heritage Foundation (2016) y, para la variable RP, desde el índice de derechos políticos de la Freedom House (2016), los que se han descrito en las tablas 36 y 48, respectivamente. Los datos para la variable descentralización política se han construido de acuerdo con las definiciones del marco teórico y metodológico, que se presentan en la tabla 13. Como se ha visto, en los modelos anteriores, no se ha podido mostrar una relación entre el sistema político y la descentralización política, sin embargo, se entiende que la relación puede ser más compleja y puede existir un comportamiento diferente entre las variables que estructuran el sistema político. En este caso, la pregunta es: ¿existe una relación entre la variable dependiente descentralización política (DP) y las variables independientes sistema económico (SE) y régimen político (RP)? Ello para las  $n=352$  observaciones ocurridas entre 1994 y 2015.

Entonces, si las observaciones son  $n=352$  y cada una de ellas independientes entre sí, el modelo estará compuesto de un vector  $(SE_i, RP_i, DP_i)$  con  $1 \leq i \leq 352$ , donde  $DP_i$  es la variable dependiente que representa el grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo y  $SE_i$  es la variable independiente que representa el grado de neoliberalismo en un sistema económico para el  $i$ -ésimo individuo de la muestra y  $RP_i$  el grado de democracia para el  $i$ -ésimo individuo de la muestra, se podría expresar la siguiente relación:

Descentralización política  $\leftrightarrow$  sistema económico + régimen político

Entonces se puede proponer el siguiente modelo:

$$DP_i = \alpha_i + \beta_1 SE_i + \beta_2 RP_i + \mu_i \dots (4)$$

Donde:

$DP_i$  = El grado de descentralización política del  $i$ -ésimo individuo de América Latina continental (16).

$\alpha$  = Es el intercepto de la ordenada al origen

$\beta_1, \beta_2$  = Coeficientes de variación de la variable  $DP_i$  según un incremento en la variable  $SE_i$  y  $RP_i$ .

$SE_i$  = Es el grado de neoliberalismo del sistema económico para los países de América Latina (16) del  $i$ -ésimo individuo de la muestra que toma valores continuos entre  $[0,100]$ .

$RP_i$  = Es el grado de democracia del régimen político para los países de América Latina continental (16) del  $i$ -ésimo individuo que toma valores enteros entre  $[1,5]$ .

$\mu_i$  = Corresponde al error típico del  $i$ -ésimo individuo de la muestra.

Donde cambiando la notación tenemos que:

$$E(DP_i / SE_i = se_i, RP_i = rp_i) = \alpha + \beta_1 SE_i + \beta_2 RP_i + \mu_i \dots (4')$$

Al aplicar la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en el análisis de regresión simple, obtenemos los siguientes parámetros:



Tabla 80. Parámetros de regresión lineal del modelo general 2

Ítem	Coefficiente	Error típico	Valor p	R2
$\alpha$	9,51274	1,5913	p<0,05	
SE	- 0,08804	0,0220	p<0,05	
RP	-0, 03493	0,1544	n.s.	
R2				0,0502

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 2013.

La ecuación correspondiente y ajustada a los parámetros es la resultante:

$$DP_i = 9,51274 - 0,08804 SE_i - 0, 03493 RP_i + \varepsilon \dots\dots (4')$$

El resultado del nuevo modelo nos muestra que, para las observaciones del área, en primer lugar, las relaciones entre la variable dependiente descentralización política y las variables independientes sistema económico y régimen político son inversas. Sin embargo, esta relación es significativa solo para las variables SE (p<0,05) y descentralización política, lo que implica que el grado de descentralización política disminuye en 0,022 unidades por cada unidad de incremento del grado neoliberal de i-ésimo individuo. Por otro lado, si bien la variable RP asume una forma similar, esta no es significativa estadísticamente para el modelo. En términos generales, y al revisar la bondad del modelo sobre la base del coeficiente de determinación  $R^2 = 0,0502$ , se observa que es bastante débil y, al existir solo una relación de la variable sistema económico y no de la variable régimen político, se confirmaría que no se cumple la hipótesis general del modelo general 2, respecto a la existencia de una relación entre descentralización política, sistema económico y régimen político, estas últimas dos como variables independientes.

Así, los resultados indicarían que no hay una relación entre sistema económico, régimen político y descentralización política. Sin embargo, la variable sistema económico podría tener incidencia y es necesario preguntarse: ¿la no relación de la variable régimen

político se da en todos los grados de democracia? o ¿existe alguna diferencia al recodificar el régimen político como democracia electoral o como democracia plena?

#### **D.- Segundo Modelo General Modificado**

El modelo general contiene la variable grado del modelo neoliberal en el sistema económico [0,100] y la variable grado de descentralización política [1,9]. Los datos de las variables no se han modificado y se consideran los de las tablas 48 y 65 respectivamente, los primeros obtenidos del índice de libertad económica de la Heritage Foundation (2016) y los segundos contruidos sobre la base de la revisión de las constituciones de los países estudiados que han estado vigentes en el periodo 1994-2015. La variable régimen político se ha construido utilizando los datos obtenidos del apartado sobre derechos políticos del índice de libertad económica de la Freedom House (2016) y está conformada por dos categorías: la variable grados de democracia RP asume el valor 1 cuando RP es [1,2] y se define como democracia plena, y la variable grado de democracia RP es 0 cuando RP [3,5] y se denomina democracia electoral.

La información que se ha recolectado respecto de las nuevas variables obedece a  $n=352$  observaciones para 16 países de América Latina en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2015. En este contexto cuando el sistema político se compone de un sistema económico y una democracia plena, es posible preguntar: ¿Existe una relación entre la descentralización política y el sistema político?

Para un  $n=352$  observaciones y cada una de ellas independientes entre sí, se puede construir un modelo compuesto por un vector  $(SE_i, RP_i, DP_i)$  con  $1 \leq i \leq 352$ , donde  $DP_i$  es la variable dependiente que representa el grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo individuo y las variables independientes son  $SE_i$  que representa el grado de neoliberalismo en un sistema económico para el  $i$ -ésimo individuo de la muestra y  $RP_i$  el grado de democracia plena para el  $i$ -ésimo individuo de la muestra. Dado lo anterior, se podría expresar la siguiente relación:

Descentralización política  $\leftrightarrow$  sistema económico + régimen político

Entonces, se puede proponer el siguiente modelo de regresión lineal múltiple para MCO:

$$DP_i = \alpha + \beta_1 SE_i + \beta_2 RP_i + \varepsilon \dots (5)$$

Donde:

$DP_i$  = Es el grado de descentralización política para el i-ésimo individuo de la muestra y toma valores enteros entre [1,9].

$\alpha$  = Es el intercepto de la ordenada al origen.

$\beta_1, \beta_2$  = Coeficientes de variación de la variable  $DP_i$  según un incremento en las variables  $SE_i$  y  $RP_i$ .

$SE_i$  = Es el grado de neoliberalismo del sistema económico del i-ésimo individuo de la muestra que toma valores continuos entre [0,100].

$RP_i$  = Es el grado de democracia del régimen político del i-ésimo individuo que toma valores binarios [1,0], 1 cuando  $RP_i$  es [1,2] y 0 cuando  $RP_i$  es [3,5].

$\mu_i$  = Corresponde al error típico del i-ésimo individuo de la muestra.

Cambiando la notación para formular la ecuación de regresión, tenemos que el sistema de ecuaciones es el siguiente:

$$E(DP_i / SE_i = se_i, RP_i = 1) = (\alpha + \beta_2) + \beta_1 SE_i + \mu_i \dots\dots (5')$$

$$E(DP_i / SE_i = se_i, RP_i = 0) = \alpha + \beta_1 SE_i + \mu_i \dots\dots (5'')$$

Los parámetros para la ecuación (5') son:

Tabla 81. Parámetros de regresión lineal del modelo general 2 modificado

Ítem	Coeficiente	Error típico	Valor p	R2
$\alpha$	9,9859	1,3299	p<0,05	
SE	- 0,1013	0,0219	p<0,05	
RP	0,5362	0,3159	n.s.	
R2				0,0578

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 14.

La ecuación ajustada para los  $i$  individuos aplicando los parámetros de la regresión lineal múltiple es:

$$DP_i = 9,9859 - 0,1013 SE_i + 0,5362 RP_i + \varepsilon_i \dots (5''')$$

La ecuación lineal ajustada a través del método de mínimos cuadrados ordinarios nos muestra que existe una relación entre las variables  $DP_i$  y la variable  $SE_i$  cuando todas las demás se mantienen constantes. En este caso, dicha relación es significativa ( $p < 0,05$ ), mientras que, por el contrario, la variable  $RP_i$  muestra que su relación  $DP_i$  no es significativa. Lo anterior es consistente con el resultado de los modelos y técnicas utilizados, lo que sugiere que, en grupos de individuos con un nivel calificado como democracia plena, cuando el resto de las variables se encuentra constante, el régimen político no tiene relación con  $DP_i$ . De forma general, y teniendo en consideración que la bondad de ajuste es deficiente  $R^2 = 0,0578$ , se puede señalar que, al tener una relación inversa entre las variables  $DP_i$  y  $SE_i$ , aumenta el grado de neoliberalismo del sistema económico del  $i$ -ésimo individuo y disminuye el grado de descentralización política del  $i$ -ésimo individuo de la muestra cuando el resto se encuentra constante. En el caso de  $RP_i$ , cuando el resto no se mantiene constante, no es posible señalar esta relación.

Con el objeto de comprobar las relaciones entre las variables y verificar que los cambios en la variable dependiente (DP) pueden no depender de los cambios de la variable independiente (RP y SE), se incorpora una o más variables de control que se mantendrá constante durante todo el proceso de análisis. Se incorporará la población y producto interno bruto<sup>82</sup> de los países de América Latina continental (16) desde el año 1994 al año 2015 cuyos datos han sido obtenidos de los datos de población del Banco Mundial (2016) y Cepalstat (2016) contenidos en la tabla b.1 del anexo 1 y anexo 2 respectivamente. Inicialmente se incorporará la variable POB (población) en las ecuaciones (1), (3), (4) y (5) y seguidamente se incorporará la variable PIB (Producto Interno Bruto), para la primera se obtienen los siguientes resultados.

---

<sup>82</sup> Ver capítulo metodológico incorporación de variables de control población y producto interno bruto y su relación con la descentralización.

Ecuación (1)

$$DP_i = \alpha_i + \beta_1 SP_i + \beta_2 POB_i + \mu_i \dots (6)$$

Los parámetros obtenidos para el modelo de regresión múltiple son:

Tabla 82. Parámetros de regresión lineal incorporada la variable de control

Variable	Coeficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	3,5006	0,6372	p<0,05	
SP	0,0521	0,1922	n.s	
POB	$1,7703 \times 10^{-8}$	$2,9524 \times 10^{-9}$	p<0,05	
R2				0,093

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 2013.

Y la ecuación ajustada resultante es:

$$DP_i = 3,5006 + 0,0521 SP_i + 1,7703 \times 10^{-8} + \mu_i \dots (6')$$

El resultado del modelamiento del comportamiento de las variables, incluyendo la variable de control (POB), muestra que SP no es significativa, lo que es coincidente con los resultados obtenidos previamente. No se puede señalar que exista una relación entre el grado de descentralización política y el sistema político cuando SP asume valores enteros [1,4]. La variable control en este modelo muestra que tiene relación con la descentralización política, lo que veremos si esta permanece consistente en los siguientes modelos. Se produce un aumento en la bondad del ajuste  $R^2 = 0,093$  y ello se explica por la incorporación de una variable que sí influye en el modelo general 1.

Ecuación (3):

$$DP_i = \alpha_i + \beta_1 SP1 + \beta_2 SP2 + \beta_4 SP3 + \mu_i \dots (7)$$

Los parámetros obtenidos para el modelo de regresión múltiple son:

Tabla 83. Parámetros de regresión lineal para sistemas políticos y variable de control

Variable	Coeficiente	Error típico	Valor p	R2
$\alpha$	3,3118	0,2460	p<0,05	
SP1	0,8620	1,02574	n.s	
SP2	-0,103	0,4682	n.s	
SP3	- 0,042	0,3054	n.s	
POB	1,756x 10 <sup>-8</sup>	2,9623 x 10 <sup>-9</sup>	p<0,05	
R2				0,095

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 2013.

La ecuación ajustada resultante es:

$$DP = 3,3118 + 0,8620 \text{ SP1} - 0,103 \text{ SP2} - 0,042 \text{ SP3} + 1,756 \times 10^{-8} \text{ POB} + \mu_i \dots (7')$$

Los resultados de la ecuación ajustada son consistentes con los resultados obtenidos en los modelos anteriores y la única variación tras la incorporación de la variable de control (POB) es que esta última muestra que la descentralización política en los países de Latinoamérica continental (16) sí podría tener relación con la variable población.

Ecuación (4):

$$DP_i = \alpha + \beta_1 SE_i + \beta_2 RP_i + \beta_3 POB_i + \varepsilon \dots \dots (8)$$

Los parámetros obtenidos son:

Tabla 84. Parámetros de regresión lineal para las variables SE, RP y variable de control

Variable	Coeficiente	Error típico	Valor p	R2
$\alpha$	7,5625	1,3824	p<0,05	
SE	-0,6825	0,0223	p<0,05	
RP	0,3121	0,3097	n.s.	
POB	$1,47 \times 10^{-8}$	$3,0499 \times 10^{-9}$	p<0,05	
R2				0,1175

Fuente: Elaboración propia, con datos procesados mediante un paquete estadístico STATA 2013.

La ecuación ajustada resultante es:

$$DP = 7,5625 - 0,6825 SE + 0,3121 RP + 1,47 \times 10^{-8} POB + \varepsilon \dots\dots (8')$$

El resultado de la ecuación (8') es idéntico al resultado de la ecuación (4), lo que nos muestra que la variable sistema económico se relaciona inversamente con la descentralización política y la incorporación de la variable de control (POB) mantiene la significación estadística, como se señala en la tabla N°84, la bondad del ajuste  $R^2$  mejora a un 11 %.

Incorporación de la variable control producto interno bruto (PIB)

$$DP_i = \alpha_i + \beta_1 SP_i + \beta_2 POB_i + \beta_3 PIB_i + \mu_i \dots (9)$$

Los parámetros obtenidos para el modelo de regresión múltiple son:

Tabla 85. *Parámetros de la Regresión Lineal Incorpora Variables de Control (POB y PIB)*

Variable	Coeficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	4,5663	0,4959	p<0,05	
SP	-0,4279	0,1501	p<0,05	
POB	$1,77 \times 10^{-8}$	$3,23 \times 10^{-9}$	p<0,05	
PIB	$5,06 \times 10^{-6}$	$3,27 \times 10^{-7}$	p<0,05	
R2				0,4631

Fuente: Elaboración propia, el procesamiento de datos se realiza mediante paquete estadístico STATA 14

y la ecuación ajustada resultante es:

$$DP_i = 4,5663 - 0,4279 SP_i + 1,77 \times 10^{-8} POB_i + 5,06 \times 10^{-6} PIB + \mu_i \dots (9')$$

La incorporación de la variable PIB, muestra una mejora sustancial de los resultados de la ecuación de regresión y ello también se verifica al observar el coeficiente  $R^2$  ajustado, que pasa de un valor de 0,08 solo con la incorporación de la variable POB a 0,458 con la incorporación de la variable PIB y todas las variables se son significativaa estadísticamente.

Ecuación (5)

$$DP_i = \alpha_i + \beta_1 SP_1 + \beta_2 SP_2 + \beta_4 SP_3 + \beta_4 POB + \beta_5 PIB + \mu_i \dots (10)$$

Los parámetros obtenidos para el modelo de regresión múltiple son:



Tabla 86. *Parámetros de la Regresión Lineal Sistemas Políticos y Variables de Control*

Variable	Coeficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	3,5287	0,1722	p<0,05	
SP1	-0,3161	0,3615	n.s	
SP2	2.0256	1,1790	n.s	
SP3	- 0,7898	0,2360	p<0,05	
POB	- 1,86x 10 <sup>-8</sup>	3,23 x 10 <sup>-9</sup>	p<0,05	
PIB	5,14 x 10 <sup>-6</sup>	3,28 x 10 <sup>-7</sup>	p<0,05	
R2				0,474

Fuente: Elaboración propia, el procesamiento de datos se realiza mediante paquete estadístico STATA 14

La ecuación ajustada resultante es:

$$DP = 3,5287 - 0,3161 SP1 + 2,0256 SP2 - 0,7898 SP3 + 1,86x 10^{-8}POB_i + 5,14x10^{-6} PIB_i + \mu_i \dots (10')$$

La incorporación de la variable crecimiento económico representada por el producto interno bruto, al igual que en la ecuación de regresión anterior, ha mejorado su capacidad explicativa, sin embargo, las variables SP1 y SP2 siguen no siendo significativas en el modelo, dado lo anterior, es necesario ver el comportamiento en función de las variables régimen político y sistema económico.

De la ecuación (5)

$$DP_i = \alpha + \beta_1 SE_i + \beta_2 RPi + \beta_3 POB_i + \beta_4 PIB_i + \varepsilon \dots (11)$$

Los parámetros obtenidos son:

Tabla 87. *Parámetros de la Regresión Lineal Variables SE, RP y Variables de Control*

Variable	Coeficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	6,7189	1,2295	p<0,05	
SE	-0,6236	0,0268	p<0,05	
RP	0, 2040	0,1143	n.s.	
POB	-2,12 x10 <sup>-8</sup>	3,24 x 10 <sup>-9</sup>	p<0,05	
PIB	5,07 x 10 <sup>-6</sup>	3,17 x 10 <sup>-7</sup>	p<0,05	
R2				0,49

Fuente: Elaboración propia, el procesamiento de datos se realiza mediante paquete estadístico STATA 14

La ecuación ajustada resultante corresponde a,

$$DP = 6,7189 - 0,6236 SE_i + 0, 2040 RP_i - 2,12 \times 10^{-8} POB_i + 5,07 \times 10^{-6} PIB_i + \varepsilon \dots\dots$$

(11')

El nuevo modelo de regresión lineal no sufre modificaciones con la incorporación de la variable PIB respecto del mismo modelo con la variable POB en relación de la significación estadística de la variable régimen político, sin embargo, la variable PIB que se ha incorporado se muestra significativa y mejora la estructuración de la ecuación al arrojar un  $R^2 = 0,49$ . Sin embargo este número puede ser explicado por los valores altos de las variables que se han incorporado.

Los resultados obtenidos hasta el momento presentan variaciones que no generan una regularidad o consistencias y nos muestran que el sistema político como lo hemos definido presenta relación al incorporar la variable control PIB, lo que no había sucedido previamente mediante el método MCO al tomar el conjunto de observaciones como una sola unidad de análisis. Entonces existe la posibilidad que las unidades de análisis tengan un comportamiento distinto y que los individuos no se comporten independientes unos de otros si no que obedezcan a la estructura propia de cada país y son los países los que

deben ser considerados en el tiempo como unidad de análisis. En este caso, deberíamos revisar nuestras hipótesis mediante la técnica de análisis de datos de panel, la que permite combinar un análisis longitudinal con uno transversal (dimensión temporal y estructural) para el grupo de individuos que componen la muestra. La herramienta permitirá apreciar la heterogeneidad no observable tanto entre los países como en el tiempo, que puede ser lo que el comportamiento de la variable RP no permite observar. Cabe, entonces, formular la siguiente pregunta: ¿existe una relación entre la descentralización política y el sistema político para los países de América Latina (16) entre 1994 y 2015?

#### **4. ANÁLISIS CAUSAL EXPLICATIVO**

##### **A.- Análisis de Panel de Datos y Efecto Fijo**

Se ha señalado que al aplicar el método de mínimos cuadrados ordinarios al conjunto de observaciones como una sola unidad de análisis, nos ha entregado resultados donde se estima la no existencia de relación entre descentralización política y sistema político, sin embargo, al descomponer la variable sistema político en sistema económico y régimen político nos entrega evidencia de que la variable sistema económico sí presenta significación estadística ( $p < 0,05$ ) y también indicando que la variable régimen político no es significativa, resultados que se mantienen al integrar la variable población como variable de control como se muestra en las ecuaciones (6'), (7') y (8'). El resultado y la conformación de los datos y su unidad de análisis nos permite indagar el caso que la unidad de análisis sean los 16 países considerados en área de estudio y ello implicará la utilización de la técnica análisis de panel, la técnica es aplicable cuando la muestra incluye todos las unidades de análisis y permite controlar por variables que no se pueden observar o medir como factores culturales o diferencias de aplicación de políticas internas de cada país, entre otros factores definidos como endógenos, permite también, considerar combinaciones independientes de cortes transversales, así como, estudiar el cambio de las relaciones a lo largo del tiempo e incluyendo variables del tipo binarias temporales. Esta técnica, al combinar muestras aleatorias extraídas de la misma población, pero en distintos puntos del tiempo, permite obtener estimadores más precisos y estadísticos con mayor potencia de prueba. Esta técnica es útil si a este respecto solo en la medida de que la relación entre la variable dependiente y una de las variables independientes permanece constante con el paso del tiempo, adicionalmente en el presente trabajo se asume una

correlación *clustering* sobre el tiempo para un individuo dado, con independencia sobre los otros individuos.

El grado de descentralización política está relacionado entre otros factores con el sistema económico y el régimen político, sin embargo, esta relación se da en función de las características propias de los países, para revisar esta hipótesis general se ha levantado una muestra de la totalidad de los países que conforman el área de estudio que coincide con lo que se ha denominado América Latina (16), para ello, se han considerado las variables independientes, sistema económico<sup>83</sup> definida como el grado de neoliberalismo en los países del área de estudio para el país  $i$  en el año  $t$  que toma los valores  $[0, 100]$  que han sido obtenidos del índice de libertad económica (1994 y 2015) de la fundación Heritage (2016) y la variable régimen político<sup>84</sup> considerando el grado de democracia que tiene el país  $i$  en el año  $t$  y asume valores enteros entre  $[1, 5]$  que han sido obtenidos del índice derechos políticos de la organización Freedomhouse (2016) y también se ha incorporado la variable de control población<sup>85</sup> (POB) del país  $i$  en el año  $t$  junto con la variable producto interno bruto (PIB) del país  $i$  en el año  $t$ , que en el modelo general revisado anteriormente han mostrado tener una relación con significación estadística ( $p < 0,05$ ). En el caso de la variable dependiente descentralización política (DP) que representa el grado de descentralización política para el país  $i$  en el año  $t$ .

¿Existe una relación entre la variable dependiente descentralización política ( $DP_{it}$ ) y las variables independientes sistema económico ( $SE_{it}$ ), régimen político ( $RP_{it}$ ) y las variables de control  $POB_{it}$  y  $PIB_{it}$ ? Entonces, si las observaciones son un  $n=352$ , estará compuesta de un vector ( $SE_{it}, RP_{it}, PIB_{it}, POB_{it}, DP_{it}$ ) con  $1 \leq i \leq 16$  y  $1 \leq t \leq 22$ , donde  $DP_{it}$  es la variable dependiente que representa el grado de descentralización política para el  $i$ -ésimo país en un año  $t$  y las variables independientes son  $SE_{it}$  que representa el grado de neoliberalismo en un sistema económico para el  $i$ -ésimo país del área en el año  $t$ ,  $RP_{it}$  el grado de democracia para el  $i$ -ésimo país del área en el año  $t$  y  $POB_{it}$  es la población del  $i$  – ésimo país en el año  $t$  y se considera en el modelo como variable de control al igual que la variable  $PIB_{it}$  que es el valor del producto interno bruto del año  $t$  para el país  $i$ .

---

<sup>83</sup> Los datos se encuentran identificados en la tabla 36 Capítulo 6

<sup>84</sup> Los datos se encuentran identificados en la tabla 48 Capítulo 6

<sup>85</sup> Los datos se encuentran identificados en la tabla B1 Anexo B

Entonces para la aplicación de la técnica de panel de datos y efecto fijo, se puede proponer el siguiente modelo:

Modelo General:

$$DP_{it} = \alpha + \beta_1 SE_{it} + \beta_2 RP_{it} + \beta_3 POB_{it} + \beta_4 PIB_{it} + \sigma_{it} + \tau_t + \mu_i \dots\dots (12)$$

Para todo  $i = [1,16]$  y  $t = [1, 22]$

$DP_{it}$  = Es el grado de descentralización política en el país  $i$  en el año  $t$

$\alpha$  = Es el intercepto de la ordenada al origen

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$  = Coeficientes de variación de la variable grado de descentralización política cuando varían las variables  $SE_{it}, RP_{it}, POB_{it}$  y  $PIB_{it}$

$SE_{it}$  = Es la variable grado de neoliberalismo en el país  $i$  en el año  $t$

$RP_{it}$  = Es la variable grado de democracia en el país  $i$  en el año  $t$

$\sigma_{it}$  = es la perturbación no observable de la interacción entre el país  $i$  y el año  $t$

$\tau_t$  = es el error estimado en relación al tiempo

$\mu_i$  = es el error asociado a la unidad de análisis

El resultado de la aplicación de la técnica de panel de datos y efecto fijo con un nivel de confianza al 95% arroja los siguientes resultados

Tabla 88. *Parámetros A. Panel de Datos y Efecto Fijo Modelo General*

Variable	Coefficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	8,1072	0,9267	p<0,05	
SE	- 0,0683	0,0119	p<0,05	
RP	-0, 2020	0,0897	p<0,05	
POB	1,2 x10 <sup>-10</sup>	1,67x10 <sup>-8</sup>	n.s	
PIB	8,1 x 10 <sup>-7</sup>	7,68x 10 <sup>-7</sup>	n.s	
R2within				0,079

Fuente: Elaboración propia, análisis de dato paquete estadístico STATA 14

La ecuación de la recta de regresión ajustada para los 16 países en el periodo de 1994 y 2015 es la siguiente:

$$DP_{it} = 8,1072 - 0,0683 SE_{it} - 0, 2020 RP_{it} + 1,2 \times 10^{-10} POB_{it} + 8,1 \times 10^{-7} PIB_{it} + \sigma_{it} + \tau_i + \mu_i \dots\dots (12')$$

Se puede observar al aplicar la técnica de panel de datos y efecto fijo, la variable descentralización política se relaciona inversamente con la variable sistema económico y régimen político, ello implicaría en una relación causal que a un mayor grado de neoliberalismo en el país *i* en el periodo *t* habrá una menor descentralización política en las mismas condiciones manteniendo el resto de los factores constantes de igual forma ocurriría para la variable régimen político, es decir a menor nivel de democracia aumentaría descentralización política. La variable población POB<sub>it</sub> y la variable producto interno bruto como era de esperarse ya no son significativas. Es necesario hacer notar que el resultado de la variable RP, muestra que podría existir un cambio en el comportamiento de la variable y que efectivamente, sí existe una relación entre la

descentralización política y el régimen político no identificada anteriormente, aunque igual la bondad del ajuste  $R^2$  es aproximado a un 7,9% lo que es bajo para un modelo explicativo, entonces el modelo nos presenta una relación pero es débil para proponer causalidad.

Sí, en el modelo anterior, se ha podido identificar que, existe una relación débil entre la variable régimen político y la variable descentralización política, sin embargo, será procedente verificar si las variables régimen político incide sobre el sistema económico y afecta la relación con la descentralización política. Para verificar esta relación se utilizara una variable dummy para régimen político donde  $RP_{it}$  asume valores [1,2] es igual a 1 y en caso contrario es 0 y se muestra que existe una relación entre la variable sistema económico, la democracia plena en los países  $i$  nos permite volver a reponer la hipótesis original, ¿en el grupo de países del área en estudio con una descentralización política está relacionado con el sistema político considerando la influencia del régimen político de democracia sobre el sistema económico?, con el objeto de poder revisar esta pregunta se incorporará la variable interacción entre  $SE_{it}$  y  $RP_{it}$  representada por  $(SE_{it} \times RP_{it})$ , de forma adicional a las variables independientes  $SE_{it}$ ,  $RP_{it}$  (democracia plena),  $PIB_{it}$  y  $POB_{it}$  como variables de control obtenemos la siguiente.

$$DP_{it} = \alpha + \beta_1 SE_{it} + \beta_2 RP_{it} + \beta_3 RP_{it} * SE_{it} + \beta_4 POB_{it} + \beta_5 PIB_{it} + \sigma_{it} + \tau_t + \mu_i \dots (13)$$

Para todo  $i$  [1,16] y  $t$  [1,22], donde

$DP_{it}$  = Es el grado de descentralización política en el país  $i$  en el año  $t$ , y toma valores enteros [1,9]

$\alpha$  = Es el intercepto de la ordenada al origen

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$  = Coeficientes de variación de las variable grado de descentralización política cuando varían las variables  $SE_{it}$ ,  $RP_{it}$ ,  $PIB_{it}$  y  $POB_{it}$

$SE_{it}$  = Es la variable grado de neoliberalismo en el país  $i$  en el año  $t$  que toma valores [0,100]

$RP_{it}$  = Es la variable grado de democracia en el país i en el año t que toma valores [0,1]

$RP_{it} \times SE_{it}$  = Es la variable interacción entre  $SE_{it}$  y  $RP_{it}$  que muestra el efecto sobre  $DP_{it}$  de la variable  $SE_{it}$  cuando esta depende de  $RP_{it}$

$\sigma_{it}$  = es la perturbación no observable de la interacción entre el país i y el año t

$\tau_t$  = es el error estimado en relación al tiempo

$\mu_i$  = es el error asociado a la unidad de análisis

Aplicando la técnica de panel de datos y efecto fijo se tienen los siguientes parámetros.

Tabla 89. *Parámetros A. Panel de Datos y Efecto Fijo para SE, RP [1,0] SE x RP y POB*

Variable	Coeficiente	error típico	valor p	R2
$\alpha$	11,786	1,073	p<0,05	
$SE_{it}$	-0,1285	0,0169	p<0,05	
$RP_{it}$	- 8, 003	1,263	p<0,05	
$SE_{it} \times RP_{it}$	0,1303	0,0202	p<0,05	
$POB_{it}$	-1,42 x10 <sup>-8</sup>	1,57x10 <sup>-8</sup>	n.s	
$PIB_{it}$	1,32 x 10 <sup>-6</sup>	7,24 x10 <sup>-7</sup>	n.s.	
$R^2$ within				0,169

Fuente: Elaboración propia, el tratamiento de datos se realiza mediante paquete estadístico STATA 14

Obteniendo la siguiente ecuación ajustada a los 16 países en el periodo 1994 -2015



$$DP_{it} = 11,786 - 0,1285 SE_{it} - 8,003 RP_{it} + 0,1303 SE_{it} * RP_{it} - 1,42 \times 10^{-8} POB_{it} + 1,32 \times 10^{-7} PIB_{it} + \sigma_{it} + \tau_t + \mu_i \dots (13')$$

La bondad del ajuste sigue siendo débil, sin embargo, es superior a la ecuación presentada en (12) cambiando de un  $R^2 = 0,143$  a un  $R^2 = 0,169$  las variables de control no son significativas en el marco del modelo respecto de la descentralización política ( $DP_{it}$ ), la variable sistema económico, presenta una relación inversa con la variable dependiente y es consistente con los modelos anteriores, la variable régimen político en países cuya democracia es plena también presenta una relación inversa a la descentralización política en países elevados grados de descentralización, en este tipo de países la existencia de democracia plena según lo que se puede observar de la variable interacción ( $SE_{it} \times RP_{it}$ ) se relaciona con  $DP_{it}$ <sup>86</sup> de forma positiva, las variables de control propuestas no son significativas estadísticamente. Entonces y en términos generales, se puede señalar que un aumento en el grado de neoliberalismo del sistema económico y la existencia de la democracia plena en el país  $i$  en el periodo  $t$  su relación es inversa con la descentralización política, sin embargo, la existencia de las dos variables y su interrelación disminuyen el efecto de la relación inversa respecto de la descentralización política donde el efecto de la democracia atenúa el efecto neoliberal.

## 5. PRINCIPALES RESULTADOS

1.- A partir del análisis bivariado se pudo constatar que existe una correlación positiva débil entre la «descentralización política» y el «sistema político» ( $r = 0,016$ ) para el conjunto de los 16 países durante el periodo 1994-2015. En particular, la evidencia muestra que (i) el «régimen político» se encuentra correlacionado positivamente con la «descentralización política», aunque la intensidad de dicha relación es más bien débil ( $r = 0,082$ ), y que, por otra parte, (ii) el «sistema económico» se correlaciona negativamente

---

<sup>86</sup> A su vez, en países con descentralización política baja, es decir cuando  $DP_{it}$ , toma valores enteros entre [1,4] se tenderá a que un aumento en el nivel de neoliberalismo en el país  $i$  en un tiempo  $t$ , se relacionará positivamente con la descentralización política baja al igual que el régimen político cuando en el país  $i$  la democracia es plena, sin embargo la interacción entre el sistema económico y el régimen político se relacionará de forma inversa, implicando con ello un efecto negativo sobre el resultado final.

con la «descentralización política», siendo la intensidad de la relación moderada ( $r = -0,22$ ).<sup>87</sup>

2.- Al testear dicha relación en un modelo multivariado a partir de la técnica de regresión lineal múltiple, se demuestra que el «sistema político» no posee una incidencia estadísticamente significativa sobre el grado de «descentralización política» en América Latina para el periodo 1994-2015 (con lo que se rechazaría la hipótesis general HG1).<sup>88</sup> Sin embargo, se pudo determinar que (i) el «sistema económico» posee una incidencia estadísticamente significativa sobre el grado de «descentralización política» (hipótesis específica HE1.1.),<sup>89</sup> (ii) pero no así en el caso del «régimen político» (hipótesis específica HE1.2.).

3.- Por otra parte, al aplicar la técnica de análisis de panel de datos y efecto fijo,<sup>90</sup> se constata que el «sistema económico» (SE<sub>it</sub>) y el «régimen político» (RP<sub>it</sub>), para el país  $i$  en el año  $t$ , poseen una incidencia estadísticamente significativa sobre la «descentralización política» (DP<sub>it</sub>), con lo cual se ratifican las hipótesis de la investigación. Es decir, a medida que «el régimen político» asume una democracia plena, aumenta el grado de «descentralización política» (HE.1.1.); y, a medida que sistema «sistema económico» asume características neoliberales, disminuye el grado de «descentralización política» (HE1.1.).<sup>91</sup>

4.- Finalmente, a partir de los resultados obtenidos (véase las ecuaciones 11 y 11'), se puede afirmar que el efecto negativo del «sistema económico» sobre la «descentralización política» es aminorado por el efecto de interacción el «régimen político» (democracia plena) y el «sistema económico», lo cual nos permitiría demostrar la hipótesis general (HG1): el grado de descentralización política para el conjunto de países de América

---

<sup>87</sup> Situación que se ratifica al analizar la correlación entre la «descentralización política» y el «sistema económico no-neoliberal» (SE\_LIB) ( $r = -0,20$ ) y el «sistema económico neoliberal» (SE\_NEO) ( $r = -0,20$ ).

<sup>88</sup> La incorporación de variables de control, como la población (POB) y el crecimiento económico medida como producto interno bruto (PIB), muestran resultados estadísticamente significativos sobre la «descentralización política» para el 1994-2015, teniendo la población un impacto negativo a diferencia del PIB. Evidencia que corrobora lo que algunos autores citados en el marco metodológico han señalado previamente.

<sup>89</sup> En la se sostiene que «cuando el sistema económico asume características neoliberales, disminuye el grado de descentralización política».

<sup>90</sup> Donde cada unidad corresponde a un país  $i$  del área en estudio (16 países) para el año  $t$  (para el periodo 1994-2015).

<sup>91</sup> Sin embargo, las variables de control POB<sub>it</sub> y PIB<sub>it</sub> dejan de ser estadísticamente significativas.

Latina durante el periodo 1994 – 2015 se encuentra determinado por el sistema político». Sin embargo, se debe plantear lo anterior como un efecto de forma estructural, dado la baja capacidad explicativa/predictiva del modelo (con un  $R^2$  igual al 0.169%).

## **VIII.- CAPÍTULO 8: ANÁLISIS CUALITATIVO PARA CHILE, COLOMBIA Y PERÚ**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Comparar instituciones constitucionales permite resaltar las semejanzas y diferencias que tienen en el ámbito normativo, jurisprudencial, de las prácticas, los usos y costumbres políticas (Carpizo, 2005). La comparación se puede realizar entre una, varias o la totalidad de las instituciones constitucionales de un Estado y aquella o aquellas de otro u otros Estados, o por grupos de países, ya sea que guarden o no alguna afinidad entre sí.

El énfasis puede ponerse en el ámbito normativo de las instituciones, en su historia, en su desarrollo, en sus resultados, entre otros aspectos. En este caso, la comparación entre los casos de Chile, Colombia y Perú tiene el objeto de contrastar las unidades de análisis comunes y disímiles de los ordenamientos constitucionales y normas complementarias de los tres países.

En el marco del estudio de América Latina, hemos querido profundizar en estos casos, para obtener el máximo de similitudes y eliminar algunas variables que pudieran ser de contexto e influir en el modelo de descentralización política. Entre ellas, podemos encontrar la base cultural e idiomática, las influencias de la Iglesia católica, la predominancia política, los estados de guerra o conflicto y la geografía. A través de una revisión del proceso histórico, descriptivo y constitucional, mostraremos que tanto Chile como Colombia y Perú han sido constituidos bajo patrones similares y que, aun así, sus resultados son disímiles.

Este capítulo finaliza con una revisión de las instituciones que, diseñadas y modificadas desde la Independencia hasta nuestros días, reflejan la división territorial del poder, es decir, la descentralización política, durante el periodo histórico considerado en el estudio. Así, en el caso de Chile, se analizará la Constitución Política de 1980<sup>92</sup>; en el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991, y en el caso de Perú, la Constitución Política de 1993. La revisión considerará los planteamientos de F. Hayek.

---

<sup>92</sup> La Constitución Política de 1980 se elaboró durante el gobierno militar de Augusto Pinochet y fue modificada en 1989, cuando se sometió a consulta popular. La revisión se realizará a partir de los términos y modificaciones que la carta adoptó a partir de esta fecha.

## **2. HISTORIA Y CARACTERIZACIÓN**

### **A.- Chile y su Contexto Histórico**

Chile inicia su proceso de emancipación en el año 1810 y se independiza de la Corona española en 1818, cuando establece su primera constitución provisoria. Desde entonces, el país se ha regido por seis constituciones políticas, la última de las cuales data de 1980. Durante este periodo, también han ocurrido un conjunto de guerras civiles, como la llamada revolución conservadora (centralistas), que tuvo lugar entre 1829 y 1830 y terminó con la derrota de los liberales (federalistas) en la batalla de Lircay, donde Ramón Freire fue derrotado por José Joaquín Prieto. Con ello se puso fin al periodo liberal y se dio inicio al periodo conservador o portaliano, el cual se sella con la constitución de 1833, presidencialista y monopartidista, que regirá el país por más de cien años. Sin embargo, en 1851, se inicia una revuelta de liberales en Santiago (conducidos Francisco Bilbao) y La Serena (liderados por Pedro Pablo Muñoz) que intentan derrocar al Gobierno del presidente Manuel Montt y derogar la constitución de 1833. Desde Concepción, el conservador José de la Cruz también inicia un levantamiento revolucionario, que concluye en 1852 con el triunfo del Gobierno conservador que mantiene el poder hasta 1861. A partir de esta fecha, se inicia el periodo liberal, durante el cual se reforma la Constitución, se limitan los poderes del presidente de la República y se amplían los del Congreso, cuestión que será la principal causa de la última guerra civil del siglo XIX, ocurrida en 1891, y en la que se enfrentaron los partidarios del Gobierno contra los del Congreso, resultando vencedor este último y dándose origen a la República Parlamentaria.

El periodo parlamentario, que va de 1891 a 1920, fue liderado por los liberales. En el año 1924 Altamirano Talavera conduce un golpe militar que pone fin al periodo parlamentario y a la Constitución de 1833. La particularidad de este movimiento es que se inicia con el apoyo de los militares a las demandas sociales<sup>93</sup>. En el año 1925, la junta de gobierno es derrocada por otro alzamiento militar, liderado por Carlos Ibáñez del Campo, que repone al depuesto presidente Alessandri y promulga la nueva Constitución de 1925. Posteriormente, sobreviene una época de inestabilidad que dura hasta el periodo conocido como de los gobiernos radicales, que abarca desde 1938 a 1952. El Partido

---

<sup>93</sup> La instauración de un régimen laboral de ocho horas, la supresión al trabajo infantil, el reconocimiento de los sindicatos, entre otras.

Radical, que tenía su base ideológica en los postulados igualitarios de la Revolución francesa, fue apoyado por la creciente clase media del país. En 1973, se produce un nuevo golpe militar, con el que se derroca al presidente Salvador Allende y se inicia un gobierno que deroga la Constitución de 1925 y promulgará la Constitución de 1980, estableciendo las bases actuales de la institucionalidad del país.

La Constitución de 1980 señala que Chile es una república con gobierno elegido democráticamente, que su forma de Estado es unitaria y su régimen es presidencial, donde el presidente es electo por mayoría absoluta, con un Congreso Nacional dividido en dos salas, la de Senadores y la de Diputados. Su territorio se divide en 15 regiones, 54 provincias y 345 comunas. Las regiones son administradas por órganos descentralizados con persona jurídica distinta de la administración central, denominados gobiernos regionales e integrados por un ejecutivo llamado intendente, que es designado por el presidente de la República, y un consejo regional elegido<sup>94</sup> por sufragio universal y elección directa. La comuna es administrada por un órgano descentralizado con persona jurídica distinta de la administración central, denominado municipalidad, la que es dirigida por un alcalde electo por la ciudadanía, y por un concejo municipal integrado por concejales que también son elegidos por la ciudadanía. A principios del proceso de independencia (1812), Chile contaba con una población de 877 148 habitantes. En la actualidad, esta alcanza los 18 276 000<sup>95</sup> de habitantes, con una tasa de crecimiento<sup>96</sup> de un 1,0 % y una esperanza de vida promedio de 82 años. La tasa de pobreza<sup>97</sup> es de 7,8 % y la de indigencia, de 2,5 %, con un coeficiente de Gini de 0,51 y una tasa de alfabetización<sup>98</sup> de 99,3 % para el rango etario comprendido entre los 5 y los 24 años (CEPALSTAT<sup>99</sup>, 2016).

## **B.- Colombia y su Contexto Histórico**

Al igual que Chile, Colombia inicia su proceso de independencia en 1810, al final del periodo colonial. En 1819, el territorio conocido como Provincias Unidas de la Nueva Granada y Venezuela pasa a denominarse República de Colombia, a partir de la Constitución firmada ese año en la ciudad de Angostura y ratificada en 1821 en Cúcuta,

---

<sup>94</sup> La circunscripción electoral es la provincia.

<sup>95</sup> Población estimada al año 2016.

<sup>96</sup> La tasa de crecimiento y la esperanza de vida se estiman para el periodo 2015-2020.

<sup>97</sup> La tasa de pobreza, indigencia y coeficiente de Gini se han calculado al año 2013.

<sup>98</sup> La tasa de alfabetización corresponde al año 2015.

<sup>99</sup> Base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

con la adhesión de Panamá y, un año después, de Ecuador. A fines de la década de 1820, la República de Colombia se disuelve y, en 1830, los centralistas y la Iglesia comienzan a llamarse conservadores, mientras que los federalistas asumirán el nombre de liberales. La Constitución de Nueva Granada de 1832 fue aprobada por los miembros de las convenciones de las provincias. En 1839, se produce la segunda guerra civil, que se inicia con la oposición del clero al cierre de los conventos y su consecuente transformación en escuelas de instrucción primaria, a lo que se suma un grupo de caudillos regionales que levantan demandas tanto económicas como políticas, y el alzamiento de José María Obando en contra del gobierno central, a la que adhieren los líderes regionales. El movimiento se extendió a todos los territorios y fue derrotado en 1841. En 1843, se aprueba una nueva constitución de corte conservador, que implicará un aumento significativo del poder central.

A principios de 1850, las políticas de corte liberal de José Hilario Hernández, como la abolición de la esclavitud en 1851, producen una revuelta liderada por los terratenientes conservadores. Dos años después, en 1853, se asientan las ideas liberales y se aprueba una nueva constitución, de corte federal, que extiende el sufragio universal a todos los hombres y elimina la esclavitud. Una fracción radicalizada de liberales, liderada por José María Melo, que en las elecciones presidenciales de 1853 no reconoce su derrota, da un golpe de Estado y se toma el poder, pero el mismo año el bando constitucionalista lo recupera y pone fin a la guerra. Entre 1858 y 1863, se aprobaron dos nuevas constituciones, la primera de las cuales fue liderada por el conservador Mariano Ospina Rodríguez y dio origen a la Confederación Granadina. La segunda, liderada por los liberales radicales que, a través de la insurrección habían logrado hacerse con el poder en la guerra civil de 1860, dio origen a los Estados Unidos de Colombia. En las dos décadas siguientes, se suceden dos nuevas guerras civiles: la de 1876-1877, que enfrenta a liberales y conservadores, quienes se oponían a que la educación fuera laica, por considerarla una medida anticatólica, y la de 1884, antesala de la abolición de la Constitución de 1863, en el marco de una revuelta de los estados contra el avance del centralismo instaurado por el presidente Rafael Núñez.

La nueva Constitución de 1886 denomina oficialmente al país como República de Colombia y establece una forma de Estado unitaria con un modelo parlamentarista, ya que al presidente de la República lo designaba el Congreso. El siglo termina con la Guerra de los 1000 días (1899-1902), un alzamiento liberal sofocado por el gobierno nacional.

Al año siguiente, en 1903, Panamá se separa de Colombia con el apoyo de los Estados Unidos de América, lo que posibilita la construcción del Canal de Panamá. Posteriormente, se sucede un conjunto de reformas a la Constitución. El periodo se había iniciado con el conflicto armado, aún vigente, que dio origen a varias guerrillas de orientación marxista, contemporáneas de la Revolución cubana. En el ámbito constitucional, mediante una asamblea constituyente, se aprueba la Constitución de 1991, que rige el país hasta el día hoy. A fines del siglo XVIII Colombia contaba con una población de 786 983 habitantes. Actualmente, tiene 48 650<sup>100</sup> habitantes, con una tasa de crecimiento<sup>101</sup> del 0,8 % y una esperanza de vida promedio de 75 años. La tasa de pobreza<sup>102</sup> es de 28,6% y la de indigencia de 8,1 %, con un coeficiente de Gini de 0,54 y una tasa de alfabetización<sup>103</sup> de un 98,7 % para la población de entre 15 y 24 años (CEPALSTAT, 2016).

### **C.- Perú y su Contexto Histórico**

Perú fue el centro del poder político y económico español durante la Colonia. Su proceso de independencia se inicia en 1811 y termina recién en 1824, aunque el acta de independencia se había firmado en 1821 y, en 1822, se había instalado el primer congreso constituyente. Este congreso aprueba la primera constitución al año siguiente, la que no entra en vigencia porque el país se encontraba en estado de guerra. La Constitución es restaurada en 1827 y posteriormente reemplazada por la nueva Constitución de 1828, de corte liberal, que fue aprobada por el Congreso Constituyente. Su vigencia fue interrumpida por la guerra civil de 1834, que enfrentó a los liberales, que contaban con mayoría en el Congreso y eran liderados por José Orbegoso, con los conservadores, que apoyaban a Pedro Bermúdez. Los liberales triunfaron y propusieron una nueva Constitución en 1834, basada en su predecesora y que permitiría la federación de Perú con Bolivia. Esta sería interrumpida por conflictos armados de carácter internacional que involucraron a Chile y Bolivia entre 1836 y 1839. Ese mismo año, se dicta una nueva constitución aprobada por el Congreso General, de naturaleza conservadora, que

---

<sup>100</sup> Población estimada al año 2016.

<sup>101</sup> La tasa de crecimiento y la esperanza de vida se estiman para el periodo 2015-2020.

<sup>102</sup> La tasa de pobreza, indigencia y coeficiente de Gini se han calculado al año 2014.

<sup>103</sup> La tasa de alfabetización corresponde al año 2015.



fortalecía el poder ejecutivo y debilitaba el legislativo. Posteriormente, se inició el periodo denominado Restauración, bajo el mando del mariscal Agustín Gamarra.

La anarquía domina el Perú después de la guerra con Bolivia. Entre 1843 y 1844, ocurre la guerra civil conocida como la Revolución Constitucional, que derroca al Gobierno de facto del conservador Manuel de Vivanco y restaura la Constitución de 1839. En 1856, se aprueba la primera constitución elaborada por una asamblea constituyente, después de la revolución liberal de 1854. La importancia de esta constitución es que permite el voto directo y universal. Sin embargo, en 1860, a través de un acuerdo entre liberales y conservadores, se resuelve dotar al país de una constitución más equilibrada, que regirá hasta el año 1920. En el intertanto, en 1865, se produce una guerra civil nacionalista que promoverá la guerra con España (1866). Posteriormente, ya terminada la Guerra del Pacífico, tiene lugar la guerra civil entre Rojos (liderados por Andrés Cáceres) y Azules (conducidos por Miguel Iglesias), producto de las diferencias entre bandos respecto de los acuerdos con Chile, pues las cesiones realizadas por Perú eran consideradas muy desventajosas por los Caceristas. En el conflicto termina con la victoria de los Rojos. En 1894, se produce la última guerra civil del siglo XIX, un alzamiento liderado por Nicolás Piérola, principalmente contra el excesivo militarismo y las irregularidades en la elección.

En 1919, tras un golpe de Estado y a la disolución del Congreso, bajo el mando de Augusto Leguía, es convocada la Asamblea Nacional, que, al año siguiente, promulga la Constitución de 1920, de sello progresista. En materia de descentralización, la carta propone instaurar congresos regionales en el norte, centro y sur del país, los que prácticamente no funcionaron. En 1933, se realiza un nuevo congreso constituyente y se promulga la nueva carta constitucional, de carácter moderado, que debilita el poder ejecutivo y fortalece las atribuciones del Congreso. Esta rigió el Perú hasta 1980 y fue modificada por la Constitución de 1979, redactada por el Gobierno militar en el marco de la Asamblea Constituyente de 1978, con el fin de facilitar el retorno a la democracia bajo el mandato del general Francisco Morales Bermúdez. Ya en democracia, se instala el Congreso Constituyente Democrático y se aprueba la Constitución de 1993, actualmente vigente. Al inicio del proceso de independencia (1788), Perú contaba con una población de 786 983 habitantes. En la actualidad tiene 31 776 000<sup>104</sup> de habitantes, con una tasa de

---

<sup>104</sup> Población estimada al año 2016.

crecimiento<sup>105</sup> de 1,2 % y una esperanza de vida promedio de 75 años. La tasa de pobreza<sup>106</sup> es de 22,8 % y la de indigencia de 4,3 %, con un coeficiente de Gini de 0,44. La tasa de alfabetización<sup>107</sup> es de 98,9 % para la población de entre 15 y 24 años (CEPALSTAT, 2016).

#### **D.- Un Enfoque Comparado (influencia sobre los países)**

Chile, Colombia y Perú surgen de un mismo proceso de independencia, que se inicia en 1810 y finaliza con la batalla de Ayacucho, en Perú, en el año 1824. En el contexto internacional, la independencia se da en el marco de la difusión de las ideas surgidas de la Revolución francesa y el iluminismo francés, basado en la idea del pacto social de Rousseau, las ideas republicanas de Montesquieu y fenómenos como la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica (1776) y la transformación de Inglaterra por la Revolución Industrial (1750-1850). En términos generales, se trataba de las ideas económicas difundidas por el capitalismo británico y las ideas democráticas europeas de mediados del siglo XIX.

Los Estados latinoamericanos se constituyen sobre la base del principio *uti possidetis juris* (como poseéis de acuerdo al derecho, así poseeréis), según el cual, estos debían conformarse de acuerdo con el territorio que poseían al momento de la independencia en 1810 (virreinos y capitanías generales). Sin embargo, a pesar de esta división, los Estados se constituyeron con ciertos rasgos comunes debido a que habían permanecido bajo el dominio del mismo imperio por más de trescientos años, tenían el español como lengua común y la Iglesia católica constituía un pilar fundamental de sus sociedades. Asimismo, todos se conformaron sobre la base de las ideas liberales del imperio de la constitución y las leyes, la propiedad privada, los derechos de los ciudadanos y la idea republicana de separación de los poderes.

Otro rasgo común a estos países fue la polarización política, dominada por blancos y mestizos. El bando de los conservadores, adherentes al antiguo régimen monárquico, militaristas y clericales, se adjudicaban el poder moral y sostenían que solo el

---

<sup>105</sup> La tasa de crecimiento y la esperanza de vida se estiman para el periodo 2015-2020.

<sup>106</sup> La tasa de pobreza, indigencia y coeficiente de Gini se han calculado al año 2013.

<sup>107</sup> La tasa de alfabetización corresponde al año 2015.

autoritarismo podría establecer el orden en una sociedad convulsionada. En el bando contrario, los liberales abogaban por la abolición de la esclavitud, el sufragio universal, y la libertad de imprenta, religiosa, de enseñanza, de industria y de comercio, además de la supresión de la pena de muerte. Finalmente, unitaristas y federales protagonizaron una disputa en torno a la forma que debía adoptar el Estado, la que implicó una serie de guerras civiles.

Durante el siglo XIX, la historia de los países latinoamericanos se caracteriza por un constante cambio de regímenes a través de guerras civiles o golpes de Estado, muchos de los cuales produjeron cambios constitucionales o fueron resultado de dichos cambios. En este periodo, se producen guerras entre Estados, como Perú y la Gran Colombia, Colombia y Ecuador, Ecuador y Perú, y Chile y Perú, las que producirán modificaciones en sus territorios. Hacia fines del siglo XIX, los países logran estabilizarse y su estructuración territorial hace surgir antiguas intendencias instituidas por los españoles, que derivan en una fuerte dinámica de creación de departamentos, provincias y distritos, entre otras divisiones, que se vieron reflejadas en los distintos modelos constitucionales.

### **3.- EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL**

#### **A.- Siglo XIX**

##### **a) Chile, Constitución y Diseño Institucional**

A comienzos de la república, Chile se propone a sí mismo un modelo<sup>108</sup> centralizado en la distribución del poder territorial y conforma un Estado unitario y republicano. La provincia se convierte en la principal unidad territorial después del territorio nacional y es dirigida por una autoridad designada por el director supremo, denominada gobernador intendente, con lo cual se conforma un modelo de poder político concentrado. La principal competencia del gobernador intendente dice relación con el ejercicio político y militar, que con el tiempo mutará en la función de policía. De forma complementaria, podrá ejercer competencias orientadas al desarrollo de la provincia y sus territorios, además de actuar como juez y resolver negocios contenciosos.

---

<sup>108</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1818, artículos 1, 2, 3 y 4.

Cuando un país atraviesa por un periodo de inestabilidad, rápidamente se suceden diversos experimentos, que muchas veces están determinados por el rol de los caudillos o elites que dominan las armas y el territorio de otros países. Para 1822, el modelo<sup>109</sup> latinoamericano se ha mantenido y, al menos en Chile, la tónica es el Estado unitario y republicano. Las estructuras político-administrativas cambian su denominación y pasan a llamarse departamentos. Su máxima autoridad es el delegado directorial, nombrado directamente por el supremo director con acuerdo del Congreso y que mantiene sus competencias político-militares. Para 1823, las modificaciones incorporadas en la Constitución cambian el modelo concentrado por uno que impulsará una mayor descentralización política<sup>110</sup>. Estos cambios establecen que la máxima autoridad es el gobernador, designado por el supremo director (poder ejecutivo nacional), con acuerdo del Senado. Asimismo, se instituye por primera vez una asamblea territorial denominada consejo departamental, que actúa como órgano consultivo y es elegido por una asamblea electoral, que cuenta con recursos propios y cuyas competencias son el orden, la seguridad, y la hacienda pública. A partir de 1826, rige durante dos años la denominada Constitución Federal, sobre la cual no profundizaremos por cuanto no tendrá mayor incidencia en los nuevos modelos constitucionales instaurados en Chile. La Constitución de 1828 vuelve a un modelo<sup>111</sup> centralizado, unitario, representativo y popular, donde la unidad territorial es la provincia. La máxima autoridad, ahora denominada intendente, es nombrada por el presidente de la República. Como un órgano territorial de representación, se establece una asamblea provincial, que tiene la capacidad de autorregularse, nombrar senadores y proponer ternas para el nombramiento del intendente, además de poseer competencias para instalar municipalidades y ocuparse de temas como educación, seguridad, salud y ornato, y proponerle impuestos al Congreso.

La Constitución<sup>112</sup> de 1833 sienta las bases definitivas de la formación del Estado unitario e indivisible, popular y representativo. En ella, se mantendrá la provincia como segunda unidad territorial, la autoridad máxima seguirá siendo el intendente, nombrado por el presidente de la República, y se consolidará el modelo concentrado.

---

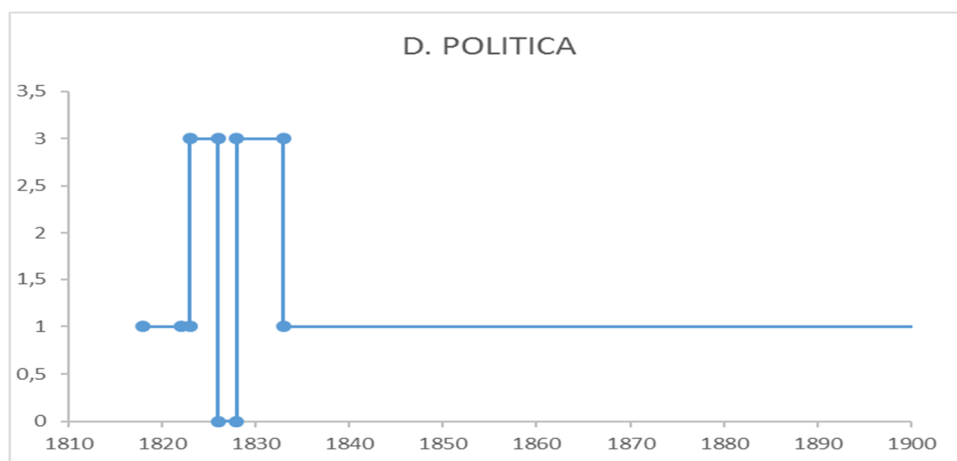
<sup>109</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1822, artículos 12, 142, 143 y 144.

<sup>110</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1823, artículos 190, 191, 193, 201, 208 y 210.

<sup>111</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1828, artículos 2, 21, 108, 109, 114 y 116.

<sup>112</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1833, artículos 3, 115 y 116.

Gráfico 32. Comportamiento de la descentralización política en Chile durante el siglo XIX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración propia en base a los diseños constitucionales siglo XIX

Como se puede apreciar en el gráfico, los diseños constitucionales para la descentralización política en el marco de las constituciones vigentes en el siglo XIX han propiciado dos tipos de Estado. A las constituciones de 1818, 1822 y 1833 corresponde un modelo concentrado, donde la única autoridad regional es nombrada por el poder ejecutivo nacional. El segundo modelo corresponde a las constituciones de 1823 y 1828, que consideran una autoridad unipersonal de nombramiento compartido e integrada a una asamblea territorial con competencias para el desarrollo del territorio y la administración del presupuesto.

Tabla 90. Componentes y grado de descentralización política en Chile durante el siglo XIX, por constitución política

Año		1818	1822	1823	1828	1833
Componente	Dimensión					
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0	0	0	0
	Administración territorial	0	0	2	2	0
	Desconcentración	1	1	0	0	1
	Poder constituyente	0	0	0	0	0
	Poder legislativo	0	0	0	0	0
Autonomía política	comunidad					
	Servicio público	0	0	0	0	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0	0	0	0	0
Autonomía patrimonial	Tributos territoriales	0	0	0	0	0
	Transferencias nación-territorio	0	0	1	1	0
<b>Grado de descentralización política</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Chile del siglo XIX.

Tabla 91. Estructuras institucionales de Chile en el siglo XIX

Año de la Constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal competencia	Descentralización política
1818	Unitario	Provincia	Gobernador intendente	Designado	Político militar	-	-	-	BAJA
1822	Unitario	Departamento	Delegado directorial	Designado acuerdo Congreso	Político militar	-	-	-	BAJA
1823	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado acuerdo Senado	Orden y seguridad	Consejo departamental	Asamblea de electores	Desarrollo del territorio	BAJA
1828	Unitario	Provincia	Intendente	Designado de una terna asamblea	Gobierno y administración	Asamblea provincial	Diputados electos ciudadanos	Desarrollo de territorio	BAJA
1833	Unitario	Provincia	Intendente	Designado	Administración	-	-	-	BAJA

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los arreglos constitucionales de Chile durante el siglo XIX.

## b) Colombia, Constitución y Diseño Institucional

Colombia es el país que muestra más claramente las distintas variantes de la descentralización política. El modelo<sup>113</sup> de descentralización de la Constitución de 1821 propone una república popular y representativa en el nivel nacional, donde el departamento es la segunda unidad territorial. Este funciona con una autoridad territorial denominada intendente, quien tiene el mando político en el territorio, es agente natural e inmediato del poder ejecutivo y su designación es con acuerdo del Congreso. El diseño institucional implementado por la Constitución<sup>114</sup> de 1832 mantiene una estructura nacional basada en un Estado republicano, popular, representativo y electivo. El territorio se divide en provincias y, en ellas, la autoridad más importante es el gobernador, cuya competencia principal es el orden y la seguridad. Además, tiene a su cargo el gobierno político y económico, y es nombrado por el presidente, previa presentación de la cámara de provincia. Las cámaras de provincias están compuestas por diputados elegidos por los electores y, entre sus competencias, está proponer ternas para los tribunales de justicia, sextas para gobernador, fijar el presupuesto de la provincia y velar por la recaudación, además de decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el servicio de la provincia, aprobados previamente por el Congreso. El modelo<sup>115</sup> de la Constitución del año 1843 mantiene la estructura diseñada en 1832, lo que implica que, en el nivel nacional, el Estado sigue siendo republicano, popular, representativo y electivo. La provincia es la principal división territorial y su jefe político es el gobernador, quien es de libre nombramiento y removible a voluntad del poder ejecutivo, con opinión del Consejo de Gobierno. La administración del territorio radica en una cámara provincial integrada por diputados que son elegidos por electores del cantón.

En 1853, la Constitución<sup>116</sup> incorpora el concepto de democracia en el nivel central, y la descentralización política evoluciona hacia modelos más complejos. En términos territoriales, se mantiene la denominación de provincia, pero esta pasa a ser una entidad territorial dotada de poder constitucional en todas aquellas materias que no sean competencias nacionales. Su máxima autoridad es el gobernador, quien además es agente del poder ejecutivo, elegido por los ciudadanos y cuenta con una legislatura provincial,

---

<sup>113</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1821, artículos 8, 9, 10, 121, 151 y 152.

<sup>114</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1832, artículos 12, 150, 151, 152, 106 n.º13, 116 y 160.

<sup>115</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1843, artículos 1, 8, 131, 117, 102 y 135.

<sup>116</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1853, artículos 13, 47, 48 y 52.



que también es elegida por los ciudadanos. Esto se profundiza en la Constitución de 1858, que establece un modelo confederado (art. 1 y 9), con un diseño constitucional que se sale de los parámetros de análisis, por lo cual no lo consideraremos en la presente descripción. Para el diseño constitucional<sup>117</sup> de 1863, se define la forma de Estado federal, cuyo gobierno es republicano y electivo. La entidad territorial se denomina estado y su máxima autoridad es el presidente del estado. Su función es la de cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes, los decretos y órdenes del presidente de la República, y definir la estructura política. Para el proceso legislativo, el estado tendrá una asamblea del estado y su gobierno será popular, electivo y representativo.

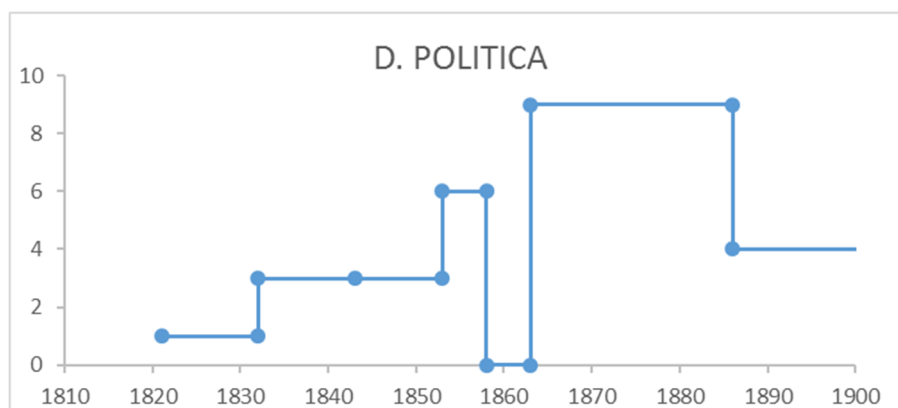
En el año 1886, la Constitución<sup>118</sup> vuelve a los modelos anteriores al periodo federal o autónomo. Los principales cambios radican en la denominación de la división territorial, que cambia de estado a departamento. Este será administrado por una corporación administrativa denominada asamblea departamental, que será dirigida por un gobernador, un agente del nivel central y jefe superior de la administración, que podrá requerir el auxilio de la fuerza pública y será removible por el Gobierno y nombrado por el presidente. La asamblea estará compuesta por diputados elegidos por electores, sus competencias serán dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, la instrucción primaria y la colonización de las tierras pertenecientes al departamento.

---

<sup>117</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1863, artículos 1, 9, 14, 17 y 36.

<sup>118</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1886, artículos 1, 4, 182, 183, 1194, 195, 197, 196, 120, n.º 4, y 186.

Gráfico 33. Comportamiento de la descentralización política en Colombia durante el siglo XIX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración Propia en base a las Constituciones Políticas siglo XIX

Los modelos constitucionales para la descentralización política cambiaron de concentrados a intermedios en 1821, y las constituciones de 1832, 1843 y 1886 dieron origen a una descentralización política baja. La máxima expresión de descentralización política corresponde a las constituciones de 1853 y 1863, esta última en el marco de un modelo federado.

Tabla 92. Componentes y grado de descentralización política en Colombia durante el siglo XIX, por constitución política

Año		1821	1832	1843	1853	1863	1886
Componente	Dimensión						
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0	0	0	3	0
	Administración territorial	0	2	2	2	0	2
	Desconcentración	1	0	0	0	0	0
Autonomía comunidad política	Poder constituyente	0	0	0	0	3	0
	Poder legislativo	0	0	0	2	0	0
	Servicio público	0	0	0	0	0	1
Autonomía patrimonial	Soberanía sobre los recursos Naturales	0	0	0	0	3	0
	Tributos territoriales	0	0	0	2	0	0
	Transferencias nación-territorio	0	1	1	0	0	1
<b>Grado de descentralización política</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Colombia del siglo XIX.

Tabla 93. Estructuras institucionales de Colombia en el siglo XIX

Año de la constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal competencia	Descentralización política
1821	Unitario	Departamento	Intendente	Designado acuerdo Congreso	Mando político	-	-	-	Bajo
1832	Unitario	Provincia	Gobernador	Designado acuerdo provincial C.	Orden seguridad	y Cámara provincial	Diputados electos por electores	Presupuesto provincia	Bajo
1843	Unitario	Provincia	Gobernador	Designado	Orden seguridad	y Cámara provincial	Diputados electores	Administración territorio	Bajo
1853	Unitario	Provincia	Gobernador	Electo por ciudadanos	Poder ejecutivo	Legislatura provincial	Electos por ciudadanos	Poder constitucional	Alto
1858	Confederado	Estado	Gobernador del estado	Electo por ciudadanos	Gobierno y administración del estado	Congreso: Senado y Diputados	Electos por ciudadanos	Legislativo	-
1863	Federal	Estado	Presidente del estado	Electo por ciudadanos	Gobierno y administración del Estado	Asamblea del estado	Electo por ciudadanos	Legislativo	Alto
1886	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Seguridad y preside asamblea	Asamblea departamento	Diputados electos por electores	Desarrollo del territorio	Bajo

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los arreglos constitucionales de Colombia durante el siglo XIX.

### c) Perú, Constitución y Diseño Institucional

Perú es uno de los últimos países de América del Sur que lograron su independencia de España, lo que explica que su primera constitución se remonte al año 1823 y haya considerado el modelo<sup>119</sup> que predominaba en la región. Perú se definió como una república unitaria y popular-representativa, con una división subnacional denominada departamento. La máxima autoridad del departamento es el prefecto, cuya competencia principal es velar por el orden y la seguridad, además de liderar la intendencia económica y de hacienda. En su ejercicio, el prefecto será apoyado por una junta departamental, elegida por un colegio electoral y cuya función será consultiva en materias de desarrollo del territorio, pudiendo aplicar las contribuciones. En 1828, se instituye una nueva constitución, en la que se mantiene el modelo de Estado, pero se producen algunos cambios en el nivel territorial, en cuanto a la forma de designar a la máxima autoridad departamental. En el nuevo modelo<sup>120</sup>, el presidente de la República nombrará al prefecto, previa terna presentada por la junta departamental, integrada por diputados electos en un colegio electoral. Asimismo, se amplía la base recaudatoria de ingresos, incorporando los recursos provenientes de los derechos de pontazgos, portazos, bienes y rentas de comunidades indígenas.

En 1834, el nuevo diseño constitucional<sup>121</sup> promueve una centralización de la administración territorial, en la que el presidente de la República nombra la autoridad máxima del departamento, que ejerce el gobierno político y es responsable del orden y seguridad interior. El modelo<sup>122</sup> se mantiene sin mayores cambios en la Constitución de 1839. Sin embargo, la Constitución<sup>123</sup> de 1856 incorpora las juntas departamentales con competencias de administración de la unidad territorial. Como complemento, el prefecto es nombrado por el presidente de la República e integra la junta departamental, y sus competencias radican en el orden público y el cumplimiento de las sentencias judiciales. La junta departamental es electa por los ciudadanos y sus atribuciones son deliberativas y jurisdiccionales, en especial el desarrollo departamental. Sus recursos son asignados por ley desde el nivel central. Perú terminará el siglo XIX con el modelo diseñado en la

---

<sup>119</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1823, artículos 1, 7, 122, 125, 126, 132, 135 y 148.

<sup>120</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1828, artículos 7, 8, 66, 67, 76 y 132.

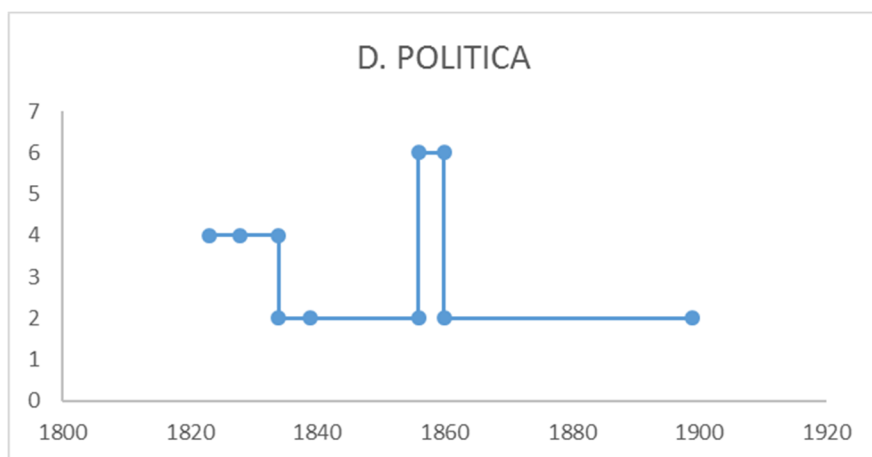
<sup>121</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1834, artículos 7, 8 y 130.

<sup>122</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1839, artículos 12, 13, 14, 134, 138 y 139.

<sup>123</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1856, artículos 41, 91, 98, 104, 99, 100, 110, 11 y 112.

Constitución<sup>124</sup> de 1860, en el cual la máxima autoridad es el prefecto, nombrado por el presidente de la República y cuya competencia principal es el orden público y la seguridad.

Gráfico 34. Comportamiento de la descentralización política en Perú durante el siglo XIX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración Propia, en base a las Constituciones siglo XIX

La mayoría de los diseños institucionales propuestos en las cartas constitucionales que ha tenido Perú propician el desarrollo de un Estado unitario. De los seis modelos propuestos, tres (1834, 1839, 1860) se basan en una autoridad única dependiente del nivel central, donde el territorio es un espacio de administración del poder ejecutivo. Dos de ellos (1823 y 1828) plantean un modelo mixto basado en la interacción de un órgano de naturaleza representativa con un ejecutivo fuerte designado por el presidente de la República. El modelo de descentralización política más desarrollado corresponde al implementado en 1856, en el cual la provincia se considera como una entidad que opera en el marco de una composición mixta.

<sup>124</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1860, artículos 42, 111, 113 y 114.

Tabla 94. Componentes y grado de descentralización política en Perú durante el siglo XIX, por constitución política

Año		1823	1828	1834	1839	1856	1860
Componente	Dimensión						
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0	0	0	3	0
	Administración territorial	2	2	0	0	0	0
	Desconcentración	0	0	1	1	0	1
Autonomía comunidad política	Poder constituyente	0	0	0	0	0	0
	Poder legislativo	0	0	0	0	0	0
	Servicio público	0	0	0	0	1	0
Autonomía patrimonial	Soberanía sobre los recursos naturales	0	0	0	0	0	0
	Tributos territoriales	2	2	0	0	2	0
	Transferencias nación-territorio	0	0	1	1	0	1
<b>Grado de descentralización política</b>		4	4	2	2	6	2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Perú del siglo XIX.

Tabla 95. Estructuras institucionales de Perú en el siglo XIX

Año de la constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal competencia	Descentralización política
1823	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Orden seguridad	y Junta departamental	Diputados por colegio electoral	Desarrollo territorial, tributos	BAJO
1828	Unitario	Departamento	Prefecto	Propuesta junta departamental	Administración	Junta departamental	Diputados por colegio electoral	Desarrollo territorial, tributos	BAJO
1834	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Poder político, orden seguridad	y -	-	-	BAJO
1839	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Poder político, orden seguridad	y -	-	-	BAJO
1856	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Orden seguridad	y Junta departamental	Electa por ciudadanos	Desarrollo territorial	ALTO
1860	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Orden seguridad	y -	-	-	BAJO

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los arreglos constitucionales de Perú durante el siglo XIX.



## **B.- Siglo XX**

### **a) Chile, Constitución y Diseño Institucional**

En el siglo XX, Chile se ha regido mayoritariamente por la Constitución<sup>125</sup> de 1925, cuyo diseño institucional de descentralización política se basa en un Estado unitario, cuyo gobierno se define como republicano y democrático. La división territorial corresponde al nivel de provincia, de tamaño y número variable de acuerdo con las modificaciones legales correspondientes. El gobierno y administración provincial es ejercido por un intendente y supone la existencia de una asamblea provincial<sup>126</sup> presidida por el mismo. La asamblea se compone de representantes designados de los municipios de la provincia y su principal competencia es informar al presidente de la República las necesidades del territorio, a través del intendente. Como complemento, la asamblea podrá emitir ordenanzas y establecer contribuciones territoriales. La Constitución de 1980, considerando la reforma constitucional del año 1989<sup>127</sup>, propone un modelo<sup>128</sup> institucional que, en términos territoriales, considera las regiones como unidad de gobierno y administración, con la máxima autoridad radicada en el intendente, que es nombrado y removido a voluntad por el presidente de la República. Asimismo, existirá un órgano de carácter consultivo denominado consejo de desarrollo regional, que estará integrado por personas que representan instituciones públicas y privadas, además de incluir representantes de las Fuerzas Armadas y la policía. Este consejo será presidido por el intendente y contará con los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

---

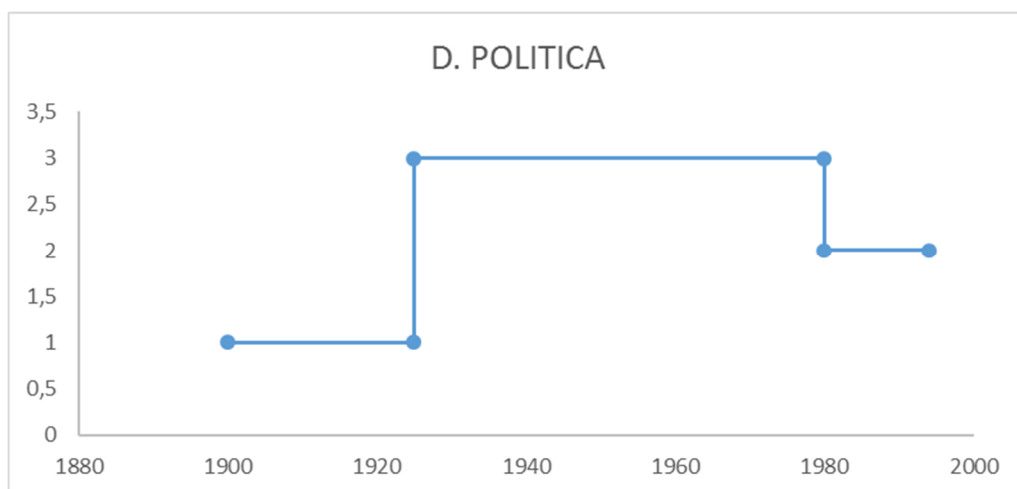
<sup>125</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1925, artículos 1, 2, 89, 94, 95, 98 y 93.

<sup>126</sup> Es importante señalar que la asamblea provincial nunca se implementó, pero la norma nunca fue eliminada de la Constitución, convirtiéndose en una norma programática. Como la investigación consiste en señalar los diseños y modelos constitucionales, se utilizará lo que establece la Constitución.

<sup>127</sup> Corresponde a la reforma acordada al inicio del periodo democrático.

<sup>128</sup> Constitución Política de la República Chile de 1980, incluye modificación 1989, artículos 2, 3, 100, 102 y 104.

Gráfico 35. Comportamiento de la descentralización política en Chile durante el siglo XX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración Propia, en base a las Constituciones vigentes en el siglo XX

Tabla 96. Componentes y grado de descentralización política en Chile durante el siglo XX, por constitución política

Año		1925	1980
Componente	Dimensión		
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0
	Administración territorial	2	0
	Desconcentración	0	1
Autonomía comunidad política	Poder constituyente	0	0
	Poder legislativo	0	0
	Servicio público	0	0
	Soberanía sobre los recursos naturales	0	0
	Tributos territoriales	0	0
	Transferencias nación-territorio	1	1
<b>Grado de descentralización política</b>		<b>3</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Chile en el siglo XX.

Tabla 97. Estructuras institucionales de Chile en el siglo XX

Año de la constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal Competencia	Descentralización Política
1925	Unitario	Provincia	Intendente	Designado	Gobierno y administración	Asamblea provincial	Representantes designados por municipios	Generar ordenanzas y contribuciones, desarrollo territorial	BAJO
1980	Unitario	Región	Intendente	Designado	Gobierno y administración	Consejo de desarrollo regional	Representantes de FF. AA., instituciones públicas y privadas	Órgano consultivo para el desarrollo regional	BAJO

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los arreglos constitucionales de Chile durante el siglo XX.

## b) Colombia, Constitución y Diseño Institucional

Durante el siglo XX, en Colombia, rige la Constitución de 1886, que estará sujeta a un conjunto de modificaciones en el transcurso de los años. Entre ellas, se considerarán las que inciden en la modificación del diseño institucional original, como la reforma<sup>129</sup> del año 1907. En lo principal, el modelo mixto se mantiene, pero se define una corporación denominada consejo administrativo del departamento, compuesto por consejeros departamentales que son elegidos por las municipalidades. Los consejos administrativos departamentales se reunirán ordinariamente cada año en la capital del departamento y, extraordinariamente, cuando el gobernador autorizado por el gobierno los convoque. Ellos son los encargados de votar anualmente los presupuestos de rentas y gastos del respectivo departamento, además de aprobar las partidas necesarias para cubrir los gastos que les corresponden. En el año 1908, se promulga una nueva reforma, en la cual se cambia drásticamente el diseño institucional, centrando la administración de los departamentos en el gobernador, que puede ser nombrado libremente por el poder ejecutivo. Esto será revertido en el año 1909, volviendo al Estado de 1907.

En el acto reformativo<sup>130</sup> del año 1910, se propone un modelo institucional en el que los departamentos son dirigidos por los gobernadores, que, a su vez, son agentes del poder ejecutivo central y jefes de la administración seccional. Existirá una corporación administrativa denominada asamblea departamental, que contará con independencia para administrar los asuntos seccionales dentro del límite que establece la Constitución, y cuyos integrantes serán definidos por elección popular. Los bienes y rentas de los departamentos son propiedad exclusiva de ellos y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. Estas propiedades no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos que lo sea la propiedad privada. Corresponderá a las asambleas emitir ordenanzas; establecer instrucción primaria y secundaria; dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, así como crear y suprimir municipios con arreglo a la población que determine la ley. Los diputados votarán anualmente el presupuesto de rentas y gastos del respectivo departamento y podrán establecer contribuciones dentro de los límites que fije la ley. Las ordenanzas podrán ser anuladas

---

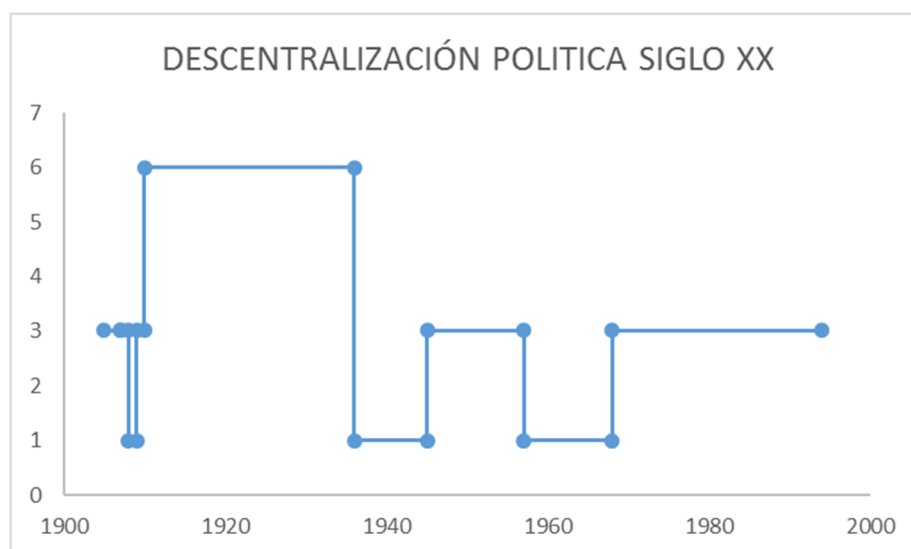
<sup>129</sup> Acto Reformatorio 1907 de la Constitución 1886, artículos 183, 184 y 189.

<sup>130</sup> Acto Reformatorio 1910 de la Constitución 1886, artículo 2.

por la autoridad judicial. El gobernador deberá cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno, dirigir el departamento, auxiliar a la justicia, ejercer el derecho de vigilancia y protección de las corporaciones oficiales, y sancionar las ordenanzas de la asamblea.

Según la reforma constitucional<sup>131</sup> del año 1936, el gobierno recae en la autoridad unipersonal denominada gobernador. En la modificación constitucional<sup>132</sup> del año 1945, se define que el gobernador es agente del Gobierno central y jefe de la corporación administrativa denominada asamblea departamental. Las asambleas departamentales son de elección popular y se componen de tantos diputados como corresponda a la población del respectivo departamento. En el año 1957, el modelo incorporado en el acto reformativo definió un modelo concentrado, mientras que en 1968, la reforma constitucional volvió a implementar las asambleas departamentales, que estarían vigentes hasta la Constitución del año 1991.

Gráfico 36. Comportamiento de la descentralización política en Colombia durante el siglo XX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración Propia, en base a las Constituciones vigentes siglo XX

En el marco de un modelo de Estado unitario, Colombia presenta variaciones similares a las que se pudieron observar en el siglo XX. Los modelos o diseños institucionales se pueden agrupar fundamentalmente en dos: uno concentrado, asociado a una autoridad político-administrativa nombrada y removida por el poder ejecutivo

<sup>131</sup> Acto Reformatorio de la Constitución de 1886 en el año 1936, artículo 2.

<sup>132</sup> Acto Reformatorio de la Constitución de 1886 en el año 1945.

(1908, 1936, 1957), y otro con un diseño mixto, asociado a una autoridad nombrada por el nivel central y que cumple la función ejecutiva y administrativa en una asamblea electa (1905, 1907, 1909, 1945). Ambos modelos se pueden definir como descentralización política baja. El modelo de descentralización política que recibe el mayor valor es el de 1910, principalmente debido a su autonomía estatutaria y su competencia para aplicar tributos.

Tabla 98. Componentes y grado de descentralización política en Colombia durante el siglo XX, por constitución política

Año		1905	1907	1908	1909	1910	1936	1945	1957	1968
Componente	Dimensión									
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Administración territorial	2	2	0	2	2	0	2	0	2
	Desconcentración	0	0	1	0	0	1	0	1	0
Autonomía comunidad política	Poder constituyente	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Poder legislativo	0	0	0	0	2	0	0	0	0
	Servicio público	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autonomía patrimonial	Soberanía sobre los recursos naturales	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tributos territoriales	0	0	0	0	2	0	0	0	0
	Transferencias nación-territorio	1	1	0	1	0	0	1	0	1
Grado de descentralización política		3	3	1	3	6	1	3	1	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Colombia en el siglo XX.

Tabla 99. Estructuras institucionales de Colombia en el siglo XX

Año de la constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal competencia	Descentralización política
(R) 1907	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Seguridad y administración	Consejo de administración departamental	Designados por municipios	Presupuesto y rentas desarrollo territorial	BAJA
(R) 1908	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Gobierno y administración	-	.	-	BAJA
(R) 1909	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Seguridad y administración	Consejo de administración departamental	Designados por municipios	Presupuesto y rentas desarrollo territorial	BAJA
(R) 1910	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Administración y agente del poder ejecutivo	Asamblea departamental	Diputados electos por ciudadanos	Administración territorial, ordenanzas y presupuesto	ALTA
(R) 1968	Unitario	Departamento	Gobernador	Designado	Agente del poder ejecutivo	-	-	-	BAJA

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los arreglos constitucionales de Colombia en el siglo XX.

### c) Perú, Constitución y Diseño Institucional

En Perú se consolida el Estado unitario, republicano, democrático y representativo como eje predominante en las constituciones del siglo XX. El diseño institucional de la Constitución<sup>133</sup> del año 1929 está caracterizado por la definición de una autoridad designada por el presidente de la República que se denomina prefecto. En el año 1933, la Constitución<sup>134</sup> modifica sustancialmente su modelo institucional, creando circunscripciones territoriales administradas por órganos denominados consejos departamentales, cuyos miembros son elegidos por sufragio directo y secreto. El consejo departamental es presidido por el prefecto y posee autonomía administrativa y económica. Entre sus competencias, está crear impuestos y solicitar empréstitos.

La constitución de 1979 propone un modelo<sup>135</sup> de Estado unitario y descentralizado con un gobierno republicano, democrático y social, independiente, soberano y representativo. El territorio se divide en regiones, las que se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas por su historia, economía, cultura y administración, conformando unidades geoeconómicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con un plan nacional de regionalización y las competencias se crean por ley, a solicitud de las corporaciones departamentales de desarrollo con voto favorable de los consejos provinciales, siempre que el voto represente a la mayoría de la población de la región proyectada. El gobierno regional se compone de la asamblea regional, el presidente y el consejo regional. Estos dos últimos constituyen el ejecutivo regional y son elegidos por la asamblea, a propuesta del presidente. La asamblea es autónoma administrativa y económicamente y está integrada por personas elegidas directamente: los alcaldes y actores del desarrollo social y económico. Los bienes y rentas de las corporaciones y juntas departamentales de desarrollo son la parte proporcional de la cuota del fondo de compensación regional y las otras sumas que se consignan en el presupuesto del sector público; el producto de sus bienes y servicios; los recursos nacionales que se les transfieren para la atención de los servicios públicos descentralizados, y los impuestos cedidos total o parcialmente.

---

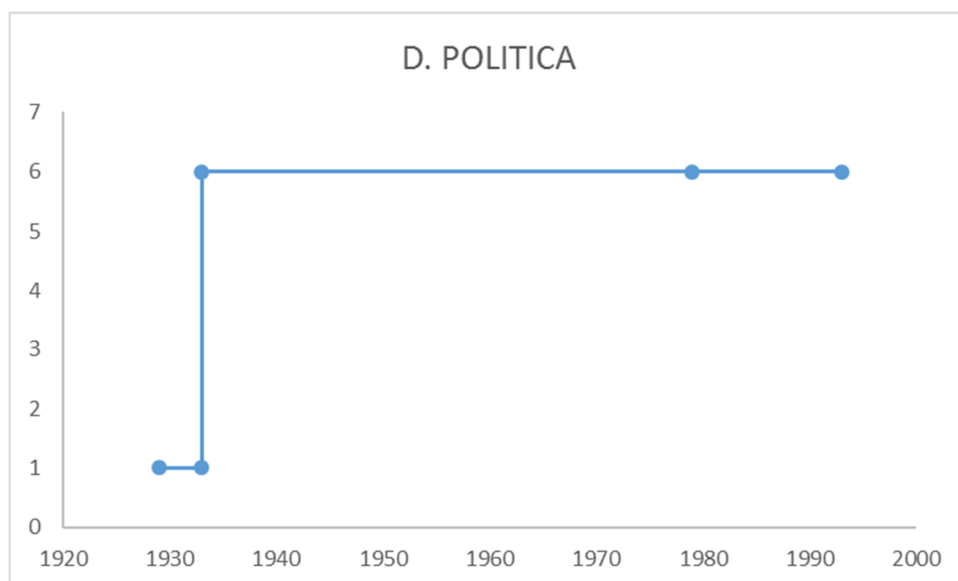
<sup>133</sup> Constitución de Política de la República del Perú de 1929, artículos 68, 135, 136 y 137.

<sup>134</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1933, artículos 1, 2, 183, 188, 185, 197, 201, 189, 192, 193 y 194.

<sup>135</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1979, artículos 79, 259, 97, 118, 260, 268, 264, 261, 265, 264, 266, 267, 262, 252 y 253.



Gráfico 37. Comportamiento de la descentralización política en Perú durante el siglo XX, según las constituciones políticas



Fuente: Elaboración Propia, en base a las Constituciones vigentes siglo XX

En Perú, las distintas constituciones que han sido aprobadas han propiciado, en general, dos modelos. En el primero, el gobierno y la administración del territorio están asociados a un prefecto, nombrado y removido por el poder ejecutivo central (1929). El segundo corresponde a un modelo basado en la autonomía fiscal y la instalación de corporaciones con persona jurídica distinta del Estado.

Tabla 100. Componentes y grado de descentralización política en Perú durante el siglo XX, por constitución política

Año		1929	1933	1979
Componente	Dimensión			
Autonomía jurídica	Entidad territorial	0	0	0
	Administración territorial	0	2	2
	Desconcentración	1	0	0
Autonomía comunidad política	Poder constituyente	0	0	0
	Poder legislativo	0	2	2
	Servicio público	0	0	0
Autonomía patrimonial	Soberanía sobre los recursos naturales	0	0	0
	Tributos territoriales	0	2	2
	Transferencias nación-territorio	0	0	0
Descentralización política		1	6	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las constituciones de Perú en el siglo XX.

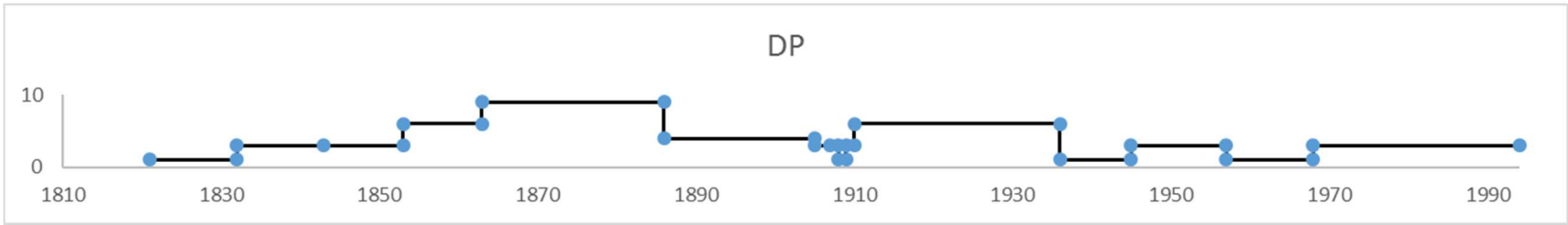
Tabla 101. Estructuras institucionales de Perú en el siglo XX

Año de la constitución	Tipo de Estado	Unidad de administración	Ejecutivo	Elección o designación	Principal competencia	Órgano deliberativo	Elección	Principal competencia	Descentralización política
1929	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Orden y seguridad	-	-	-	BAJA
1933	Unitario	Departamento	Prefecto	Designado	Administrar el territorio y Presidir consejo departamental	Consejos departamentales autónomos	Electos ciudadanos	por Presupuesto e impuestos	ALTA
1979	Unitario	Región	Presidente y consejo regional	Presidente: electo por la asamblea; consejo: electo por la asamblea a proposición del presidente	Gobierno y administración del territorio	Asamblea regional	a. Electos por ciudadanos; b. Representes de los municipios; c. Representantes de sectores sociales y económicos	Presupuesto, bienes y administración del territorio	ALTA

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los arreglos constitucionales de Perú en el siglo XX.

Figura 2. Descentralización política en Chile (1818-1994), Colombia (1821-1991) y Perú (1818-1994)

PERFIL DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA (1821-1991)



PERFIL DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE (1818-1994)



PERFIL DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN PERÚ (1818-1994)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los arreglos constitucionales y reformas constitucionales asociadas de los siglos XIX y XX.

#### 4. COMPARACIÓN CHILE, COLOMBIA Y PERÚ PARA TRES VARIABLES, 1994-2015

En Chile, el comportamiento de las variables sistema económico, régimen político y descentralización política para el periodo 1994-2015 es dispar. El sistema económico tiene una tendencia al alza y obtiene los valores más altos respecto de los otros países, el régimen político se desplaza de niveles de democracia bajos a niveles de democracia plena y la descentralización política se mantiene constante en niveles bajos.

Tabla 102. Descripción estadística de Chile, 1994-2015

Variables	Media	Mediana	Moda	$\sigma$	Rango	Mínimo	Máximo
Sistema económico	76,65	77,55	77,8	2,103	7,8	71,2	79
Régimen político	1,45	1	1	0,59	2	1	3
Descentralización política	4	4	4	0	0	4	4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65, 48 y 36, trabajados mediante un paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

En el caso de Colombia, se puede observar que la variable sistema económico presenta un crecimiento positivo en el periodo estudiado, mientras que la variable régimen político fluctúa entre los valores 3 y 4, y la descentralización política se mantiene constante.

Tabla 103. Descripción estadística de Colombia, 1994-2015

Variables	Media	Mediana	Moda	$\sigma$	Rango	Mínimo	Máximo
Sistema económico	65,14	64,9	65,5	3,54	12,1	59,6	71,7
Régimen democrático	3,4	3	3	0,50	1	3	4
Descentralización política	6	6	6	0	0	6	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65, 48 y 36, trabajados mediante un paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

Para el caso del Perú, tenemos que los comportamientos de las variables muestran una tendencia al alza en el periodo, tanto para la variable sistema económico, la variable régimen político evoluciona desde democracia electoral a democracia plena y la descentralización política pasa de un nivel bajo a alto: descripción en la tabla 104.

Tabla 104. Descripción estadística de Perú, 1994-2015

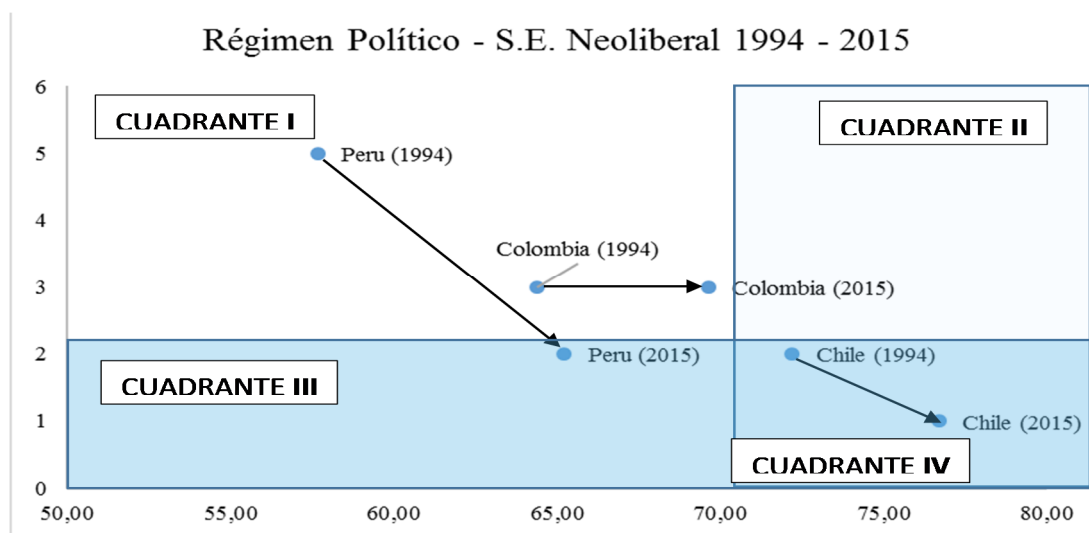
Variables	Media	Mediana	Moda	Desví	Rango	Mínimo	Máximo
Sistema económico	65,5	64,9	63,8	3,45	13,9	56,9	70,8
Régimen democrático	2,8	2	2	1,33	4	1	5
Descentralización política	3,5	5	5	1,97	5	1	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65, 48 y 36, trabajados mediante un paquete estadístico de análisis de datos Excel 2016.

Realizaremos el estudio cualitativo mediante un análisis de la tabla de verdad hipotética (Landman, 2011) y la construcción de cuadrantes producto de la interacción

entre las variables régimen político, segmentada en democracia plena y electoral, y el sistema económico neoliberal, dividido en dos grupos contruidos a través de la media, que podríamos definir como bajo nivel de la variable y alto nivel de la variable. Se constituyen, entonces, cuatro subgrupos. El primero en el cuadrante I, democracia electoral y bajo nivel de SE neoliberal; el cuadrante II, con un subgrupo que corresponde a democracia electoral y SE neoliberal alto; el cuadrante III con democracia plena y SE neoliberal bajo, y el cuadrante IV con democracia plena y SE neoliberal alto. En el periodo 1994-2015, Chile se mantiene en el cuadrante IV (democracia plena, SE neoliberal alto). En el mismo periodo, Colombia varía hacia el cuadrante II, pero se mantiene dentro del cuadrante I (democracia electoral, SE neoliberal bajo) y, finalmente, Perú tiene una transición del cuadrante I (democracia electoral, SE neoliberal bajo) al cuadrante III (democracia plena, SE neoliberal bajo). Dado lo anterior, podemos sostener que, en el periodo abordado, Chile evoluciona hacia mayores grados de democracia plena con un mayor nivel de la variable SE neoliberal. En el caso de Colombia, su posición relativa en la variable SE neoliberal se incrementa, y Perú evoluciona de una democracia electoral a una democracia plena e incrementa su nivel de SE neoliberal.

Figura 3. Desplazamiento del régimen político y el sistema económico neoliberal para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015

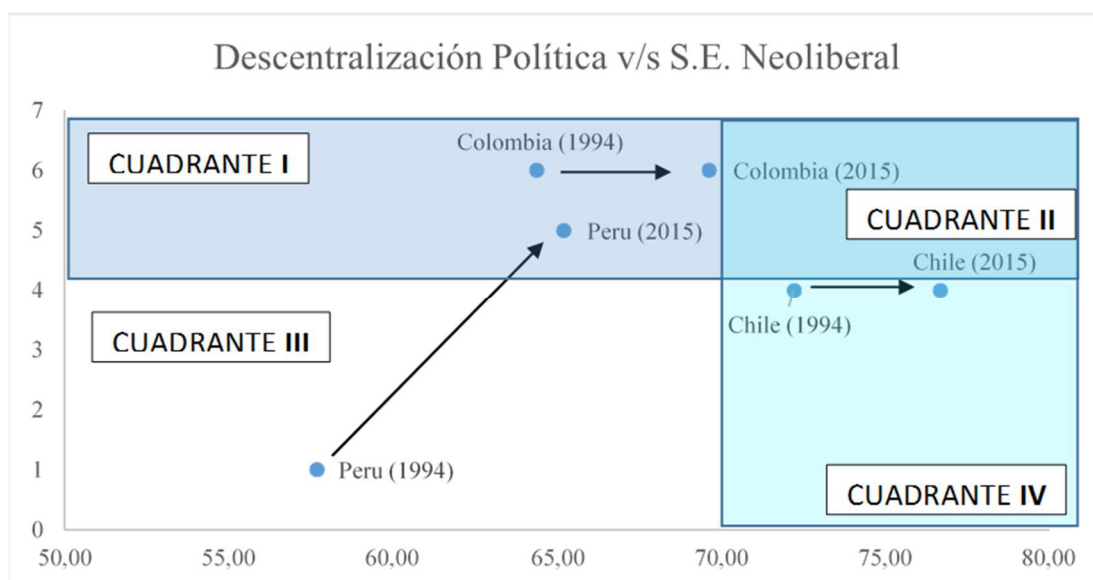


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos contenidos en las tablas 48 y 40.

Mediante un análisis de cuadrantes, revisaremos las evoluciones de las variables régimen político y SE neoliberal en función de la variable descentralización política, para

lo cual definiremos el cuadrante I como descentralización política alta y SE neoliberal bajo; el cuadrante II como descentralización política alta y SE neoliberal alto; el cuadrante III como descentralización política baja y SE neoliberal bajo, y el cuadrante IV como descentralización política baja y SE neoliberal alto. Colombia se mantiene en el cuadrante I, con la variable descentralización política alta y la variable SE neoliberal variando de menor a mayor. El mismo comportamiento tiene Chile, que se mueve al interior del cuadrante IV, manteniendo la variable descentralización baja e incrementando la variable SE neoliberal. Perú tiene una variación positiva en ambas variables, pasando del cuadrante III al I y yendo de una descentralización política baja a una descentralización política alta.

Figura 4. Desplazamiento de la descentralización política y el sistema económico neoliberal para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015

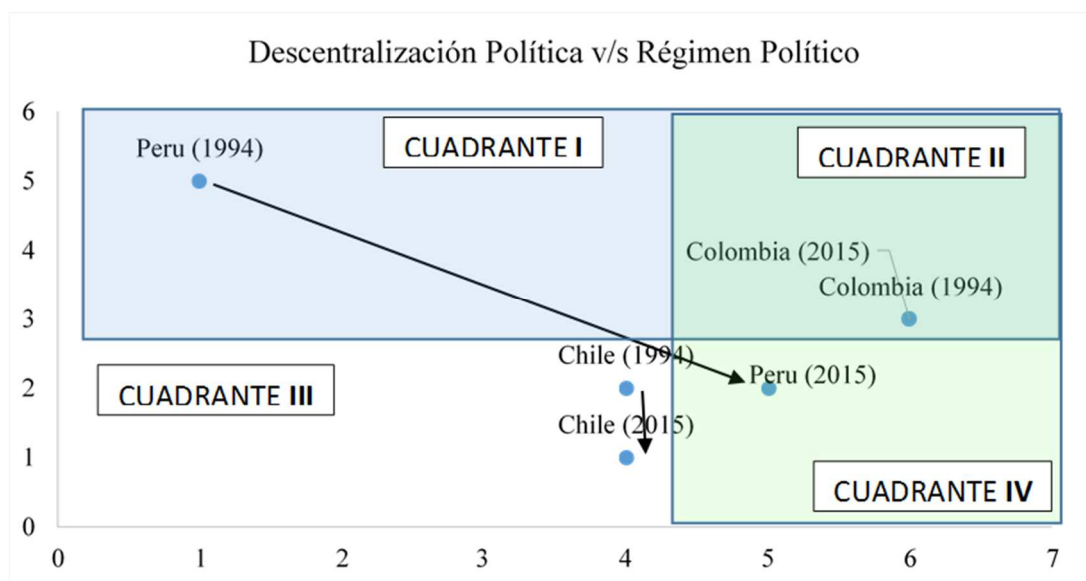


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65 y 40.

En el caso de la relación de la variable descentralización política con el régimen político, podemos observar el comportamiento de los tres países en estudio mediante un esquema de cuadrantes que nos permite ver su variación. Para ello, definiremos que el cuadrante I reúne descentralización política baja y democracia electoral, situación en que se encuentra Perú en el año 1994; el cuadrante II reúne descentralización política alta y un desarrollo de democracia electoral, situación en que se ubica Colombia en el año 1994

y se mantiene constante en todo el periodo. En 1994, Chile se ubica en el cuadrante III, con una descentralización política baja y democracia plena, y se mantiene ahí hasta 2015. El cuadrante IV corresponde a descentralización política alta y democracia plena, y en él que se ubica Perú en el año 2015.

Figura 5. Desplazamiento de la descentralización política y el régimen político para Chile, Colombia y Perú, 1994-2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos contenidos en las tablas 65 y 48.

Si observamos los distintos esquemas presentados y la tabla de análisis de máxima diferencia (tabla N°105), podemos constatar que la variable SE neoliberal para Chile, Colombia y Perú es diferente. El resto de las variables cuenta con valores disímiles. A partir de lo anterior, se podría inferir que la variable SE neoliberal tiene una relación directa con el resultado de descentralización política alta.



Tabla 105. Descripción estadística de Chile, Colombia y Perú, 1994-2015

	Neo Alto 1994	Neo Bajo 1994	Neo Bajo 2015	Neo Alto 2015	D. Plena 1994	D. Elect. 1994	D. Plena 2015	D. Elect. 2015	DP Alta 1994	DP Alta 2015
PAIS	1994	1994	2015	2015	1994	1994	2015		1994	2015
Chile	Si	No	No	Si	Si	No	Si	No	No	No
Colombia	No	Si	Si	No	No	Si	No	Si	Si	Si
Perú	No	Si	Si	No	No	Si	Si	No	No	Si

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos contenidos en las tablas 40, 48 y 65.

## 5.- ANÁLISIS HAYEKIANO

La libertad, según Hayek (1966), debe estar dada por el imperio de la ley, que en los Estados modernos es definido por la constitución. Por ello, en una primera aproximación, debemos observar si los países estudiados consideran o no la constitución como la base de su ordenamiento político y económico. En este caso, Chile ha contemplado este principio al señalar en su constitución que «el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana» (art. 5, inciso 2, de la CPR, 1980<sup>136</sup>). En este mismo sentido, Colombia ha señalado que «la Constitución es norma de normas» (art. 4 de la CPR, 1991<sup>137</sup>). Perú, en tanto, ha establecido que la constitución prevalece sobre toda norma legal (art. 51 de la CPR, 1993<sup>138</sup>).

Entre los principales principios de la libertad mencionados por Hayek, se encuentra la libertad negativa del individuo y, como contraposición, el derecho positivo asociado al gobierno. Para ambos principios, observamos similitudes en cuanto a su formulación en el marco constitucional de los países estudiados. En el caso de Chile, la libertad se da en el marco de la restricción del Estado a las personas, instituciones o grupos (art. 6 de la CPR, 1980<sup>139</sup>). En el caso de Colombia, podemos observar que su norma constitucional señala que «los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes» (art. 6 de la CPR, 1991<sup>140</sup>) y, en el caso de Perú, la constitución indica que «nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni hay impedimento para hacer lo que ella no prohíbe» (art. 2, n.º 24 a) de la CPR, 1993<sup>141</sup>). El segundo principio, el derecho positivo asociado al gobierno, se refleja en la Constitución de Chile mediante la validez de sus actuaciones, que deberán ser previa investidura y en el marco de sus competencias (art. 7 de la CPR, 1980<sup>142</sup>). La forma utilizada por Colombia es que «cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para

---

<sup>136</sup> Capítulo I: Bases de la institucionalidad, art. 5, inciso 2.

<sup>137</sup> Título I: De los principios fundamentales, art. 4.

<sup>138</sup> Título II: Estado nación, capítulo I: Estado nación y territorio, art. 51.

<sup>139</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1980, modificada en 1989, capítulo 1: Bases de la institucionalidad.

<sup>140</sup> Constitución Política de la República Colombia de 1991, título I: De los principios fundamentales.

<sup>141</sup> Constitución Política de la República de Perú de 1993, título I: De la persona y de la sociedad, capítulo 1: Derechos fundamentales de la persona.

<sup>142</sup> Constitución Política de la República de Chile de 1980, modificada en 1989, capítulo I: Bases de la institucionalidad.

su ejercicio» (art. 84 de la CPR, 1991<sup>143</sup>), mientras que, en Perú, podemos observar que en la consideración del derecho positivo del gobierno, las autoridades que ejercen el poder que emana del pueblo lo hacen con las limitaciones que la constitución y las leyes establecen (art. 45 de la CPR, 1993<sup>144</sup>). Si bien existen diferencias de forma y alcances, podemos señalar que las constituciones de los tres países consideran como principios generales la libertad individual y las restricciones al poder del gobierno, ambas en el marco de la constitución y las leyes.

Otro de los principios planteados por Hayek tiene que ver con la necesidad de disminuir la capacidad que tiene el sistema democrático para modificar la norma fundamental y reflejar las instituciones económicas. En este contexto, consideraremos como elementos similares la incorporación de un tribunal constitucional, la autonomía del banco central y las materias relativas al presupuesto. En el primer caso, los tres países consideran la institución de resguardo de la constitución en un órgano colegiado (art. 81 al 83 de la CPR de Chile, 1980<sup>145</sup>; art. 239 al 245 de la CPR de Colombia, 1991<sup>146</sup>; y art. 201 al 205 de la CPR de Perú, 1993<sup>147</sup>). En lo relativo al banco central, si bien la conformación de un ente autárquico con autonomía administrativa puede tener algunos matices, en este análisis solo consideraremos como elemento similar la forma en que lo considera la constitución y la independencia relativa de las decisiones de política monetaria. Por ejemplo, Chile se refiere a la autonomía del banco central en el art. 97 de la CPR, 1980<sup>148</sup>, Colombia en el art. 371, 1991<sup>149</sup> de la CPR y Perú en el art. 84<sup>150</sup> de la CPR, 1993. En cuanto a la política fiscal definida en el presupuesto del gobierno, los tres países consideran que las asambleas legislativas no deben tener mayores atribuciones que reducir o rechazar los ingresos y los gastos, pero en ningún caso aumentarlos. Respecto a Colombia, la CPR de 1993 estipula que, en caso de un presupuesto deficitario, el Gobierno deberá proponer la fuente de recursos (nuevas rentas) (art. 347 de la CPR,

---

<sup>143</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1991, título II: De los derechos, las garantías y los deberes, capítulo 4: De la protección y aplicación de los derechos, art. 84.

<sup>144</sup> Constitución Política de la República de Perú de 1993, título II: Estado nación, capítulo I: Estado nación y territorio, art. 45.

<sup>145</sup> Capítulo VII: Tribunal Constitucional; artículos 81-83.

<sup>146</sup> Título V: De la organización del Estado, capítulo 4, art. 239-245.

<sup>147</sup> Título V: De las garantías constitucionales, art. 201-205.

<sup>148</sup> Capítulo XII: Banco Central, art. 97.

<sup>149</sup> Título V: De la organización del Estado, capítulo 6; De la Banca Central, art. 371.

<sup>150</sup> Título III: Régimen económico, capítulo 5, Moneda y banca, art. 84.

1991<sup>151</sup>). En Perú, la norma es explícita al señalar que el «proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado» (art. 78 de la CPR, 1993). Si bien Chile no cuenta con esa norma en la Constitución, sí conserva la definición de que la asamblea legislativa no puede aumentar los ingresos ni los gastos, como se puede ver en el artículo<sup>152</sup> 64, inciso 2, de la CPR, 1980. Colombia hace lo propio cuando señala que «el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno» (artículo 351 de la CPR, 1991<sup>153</sup>).

Otro elemento que, según Hayek, forma parte de la constitución es la renovación total y periódica de la cámara legislativa, representante de los ciudadanos. Esto se da con similitudes en los marcos legales de Chile, Colombia y Perú. En el caso de Colombia, se trata de la Cámara de Representantes (art. 132 de la CPR, 1991<sup>154</sup>) y, en el de Chile, de la Cámara de Diputados (art. 43 de la CPR, 1980<sup>155</sup>), las que se renuevan en su totalidad cada cuatro años. El Congreso unicameral de Perú también se renueva cumplido ese periodo (art. 90 de la CPR, 1993<sup>156</sup>).

Hasta el momento, hemos señalado las similitudes entre los principios planteados por Hayek y los marcos constitucionales que estamos estudiando, pero existen algunos elementos que podrían revelar diferencias sustanciales que aporten mayores antecedentes a la evidencia general para América Latina.

Al afirmar que la ley debe estar fuera del alcance de los problemas intrínsecos de la democracia, Hayek ha definido que las modificaciones a la ley deben estar basadas en construcciones no de mayorías circunstanciales ni de intereses programáticos contingentes. Es por ello que uno de los elementos relevantes es la posibilidad de modificar las constituciones. Para el autor, esto correspondería a un grupo seleccionado de expertos y exigiría *quorum* elevados. Si bien ninguna de las constituciones analizadas presenta facilidades para su modificación, la que más se acerca al ideal de Hayek es la chilena. En primer lugar, en lo referido a una cámara legislativa de expertos, la

---

<sup>151</sup> Título XII: Del régimen económico y la hacienda pública, capítulo 3: Del presupuesto, art. 347.

<sup>152</sup> Capítulo V: Congreso Nacional; Formación de la ley, art. 64, inciso 2.

<sup>153</sup> Título XII: Del régimen económico y la hacienda pública, capítulo 3: Del presupuesto, art. 351.

<sup>154</sup> Título VI: De la rama legislativa, capítulo 1: De la composición y las funciones, art. 132.

<sup>155</sup> Capítulo V: Congreso Nacional, art. 43.

<sup>156</sup> Título IV: De la estructura del Estado, capítulo I: Poder legislativo, art. 90.

Constitución de 1980, con su modificación de 1989, establece un Senado mixto (art. 45 de la CPR, 1980<sup>157</sup>), compuesto por ciudadanos elegidos en circunscripciones regionales, además de un grupo de personeros designados<sup>158</sup>. En lo que respecta a Colombia (art. 132 de la CPR, 1991<sup>159</sup>), los representantes son elegidos por circunscripciones departamentales y Perú cuenta con una cámara única elegidos en circunscripciones electorales. En materia de *quorum*, para la reforma constitucional, en Chile se debe recurrir a 2/3 para los preceptos más importantes, y los ciudadanos solo han de ser requeridos para dirimir las diferencias entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo (art. 116 de la CPR, 1980<sup>160</sup>). En el caso de Perú (art. 206<sup>161</sup> de la CPR, 1993) y Colombia (art. 377 de la CPR, 1991<sup>162</sup>), se utilizan acuerdos legislativos acompañados de referendos ciudadanos.

Dos elementos importantes para Hayek son que la ley general no debe contener normas de finalidad concreta ni grupos privilegiados de ninguna índole, dado que en cualquiera de los dos casos no se respetaría la igualdad de los individuos ni el principio de la no intervención del Estado. Al respecto, podemos ver que tanto Perú como Colombia han considerado en su marco normativo un conjunto de normas que se alejan de los postulados o principios del modelo de constitución económica propuesta por Hayek. El modelo de Hayek considera en primer lugar, lo que se denomina normas con finalidad específica. Por ejemplo, en la Constitución de Colombia, nos encontramos con la incorporación de un plan nacional de desarrollo perfectamente predefinido (art. 339 de la CPR, 1991<sup>163</sup>) y, en el caso de Perú, con la intención de proteger el sector agrario y las comunidades campesinas y nativas<sup>164</sup>. En materia de privilegios para ciertos grupos, la Constitución chilena estipula «la igualdad ante la ley» y señala que «en Chile no hay grupos privilegiados. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias

---

<sup>157</sup> Capítulo V: Congreso Nacional, art. 45.

<sup>158</sup> Considera expresidentes de la República, dos exministros de la Corte Suprema, un excontralor general de la República, un excomandante en jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex general director de Carabineros elegido por el Consejo de Seguridad Nacional, un exrector de universidad estatal o reconocida por el Estado y un exministro de Estado.

<sup>159</sup> Título VI: De la rama legislativa, capítulo 1: De la composición y las funciones, art. 132.

<sup>160</sup> Capítulo XIV: Reforma a la Constitución, art. 116.

<sup>161</sup> Título VI: De la reforma de la Constitución, art. 206.

<sup>162</sup> Título XIII: De la reforma de la Constitución, art. 377.

<sup>163</sup> Título XII: Del régimen económico y la hacienda pública, capítulo 2: De los planes de desarrollo, art. 339.

<sup>164</sup> Título III: Del régimen económico, capítulo 6: Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas.

arbitrarias» (art. 19, n.º 2, de la CPR, 1980<sup>165</sup>). En cambio, en el caso de Colombia, la Constitución señala:

Es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (art. 64 de la CPR, 1991<sup>166</sup>).

Lo mismo ocurre en Perú, en cuya carta fundamental se puede leer:

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal, o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta (art. 88 de la CPR, 1993<sup>167</sup>).

Hemos dejado para el final las diferencias sustanciales entre los modelos constitucionales. Si bien se han remarcado algunos rasgos que distinguen el modelo constitucional chileno del binomio Colombia-Perú, consideramos que las diferencias radicales se encuentran en el concepto de soberanía, que, en el caso de Chile, se aproxima a lo que Hayek denomina modelo puro. La Constitución chilena precisa que «el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana» (art. 5, inciso 2, de la CPR, 1980<sup>168</sup>), mientras que en los casos de Perú (art. 3 de la CPR, 1993<sup>169</sup>) y Colombia (art. 3 de la CPR, 1991<sup>170</sup>), la soberanía la radica en el pueblo y no tiene límite.

---

<sup>165</sup> Capítulo III: De los derechos y deberes constitucionales, art. n.º 19, n.º 2.

<sup>166</sup> Título II: De los derechos las garantías y los deberes, capítulo 2: De los derechos sociales, económicos y culturales, art. 64.

<sup>167</sup> Título III: Régimen económico, capítulo VI: Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas, art. 88.

<sup>168</sup> Capítulo I: Bases de la institucionalidad, art. 5, inciso 2.

<sup>169</sup> Título I: De la persona y de la sociedad, capítulo I: Derechos fundamentales de la persona, art. 3.

<sup>170</sup> Título I: De los principios fundamentales, art. 3.

Si bien, lo que hemos revisado son preceptos y principios de una constitución económica propuesta por Hayek, en ella también puede estar presente de modo explícito el modelo económico, lo que ocurre en los tres países en estudio. Perú define dicho modelo como ordo-liberal: «La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura» (art. 58 de la CPR, 1993<sup>171</sup>). Colombia, por su parte, presenta un modelo similar al de Perú, con características subsidiarias:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (art. 334 de la CPR, 1993<sup>172</sup>).

Finalmente, el modelo chileno promueve la liberalización y reduce al mínimo la intervención del Estado, lo que se puede apreciar en su carta magna, que privilegia:

La libertad de los agentes económicos asimilándolos a la libertad de los individuos. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales, o participar en ellas, solo si una ley de quorum calificado lo autoriza; lo que implicará siempre la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Solo en virtud de una ley, y siempre que no signifique discriminación, se podrán otorgar beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o

---

<sup>171</sup> Título III: Régimen económico, capítulo 1: Principios generales, art. 58.

<sup>172</sup> Título XII: Del régimen económico y la hacienda pública, capítulo 1: De las disposiciones generales, art. 334.

zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras» (art. 19, n.º 21 y 22, de la CPR, 1980<sup>173</sup>).

El modelo presentado por Hayek (1966) cambia el paradigma y propone que el sistema económico enmarcado en la Constitución debe disminuir la influencia del régimen democrático en las instituciones políticas Hayek (1981). Para el autor (1945), la descentralización es beneficiosa, solo cuando las decisiones que toman los expertos sean más eficientes, dado que la información es dispersa y el modelo disminuye el poder ilimitado del Estado (Hayek, 2009).

## **6.- ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL PERIODO 1994-2015**

Como hemos visto, Chile, Colombia y Perú han tenido procesos constituyentes relativamente cercanos en el tiempo, entre 1980 y 1993. Los tres se han desarrollado en periodos de conflictos: en el caso de Colombia, con los grupos guerrilleros; en Chile, en el marco de una dictadura militar, y en Perú, durante el periodo autocrático de Alberto Fujimori. Sin embargo, estos procesos se han realizado de formas distintas. Mientras que en Colombia se llevó a cabo mediante una asamblea constituyente y, en Perú, a través de un congreso constituyente, en Chile se dio por medio de una comisión constituyente. Aun así, los tres países contienen en sus estructuras constitucionales el diseño institucional de la descentralización política del Estado.

Con el objeto de realizar un análisis orientado del diseño institucional para la descentralización política, incorporaremos los elementos previamente definidos en el capítulo 3. Uno de los más importantes es la existencia de una persona jurídica de derecho público distinta del Estado y, en caso de que exista, el signatario de esa persona jurídica debe ser el territorio, en un órgano creado para tal efecto o solo considera la participación del Estado<sup>174</sup>. Otro elemento que formará parte del análisis corresponde a la constitución o existencia de una comunidad política con la capacidad de generar sus propias normas que emulen el pacto social. Para ello, se consideran elementos como la capacidad constituyente, la generación de normas propias de obligatorio cumplimiento y la

---

<sup>173</sup> Capítulo 3: De los derechos y deberes constitucionales, art. 19 n.º 21 y 22.

<sup>174</sup> Es necesario establecer que, de acuerdo con la definición, el estudio no ha considerado unidades como municipios, territorios indígenas ni otros órganos de derecho público descentralizados funcionalmente.



ejecución de funciones a través de una ley de delegación de competencias. Para finalizar, se tomará en cuenta una tercera dimensión, referida a la constitución del patrimonio, lo que implicará diferenciar entre potestad sobre los recursos naturales que se constituyen en el territorio de la comunidad para la explotación y goce de esta, la capacidad legal de crear tributos y la mera asignación de recursos a través de transferencias del nivel central sin capacidad de incidir sobre los tributos.

#### **A.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1980: Chile**

Como en el resto de los países de América Latina, el diseño de las instituciones en Chile se expresa en la Constitución, que es la norma que refleja la organización política del Estado y la organización territorial del poder. La Constitución de 1980 se creó mientras aún se encontraba vigente el estado de excepción constitucional, iniciado mediante un golpe militar en el año 1973. Su texto original, que contenía ciento veinte artículos y veintinueve disposiciones transitorias, fue aprobado mediante plebiscito el 11 de septiembre de 1980. La propuesta de anteproyecto de Constitución fue elaborada por una comisión, integrada por nueve personas, que se conoció como Comisión Ortúzar<sup>175</sup>. Finalmente, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno de la época presentaron la redacción que fue sometida a plebiscito. Al término del régimen militar y al inicio del periodo democrático, la Constitución sufrió un conjunto de reformas, entre las cuales nos interesan sobre todo las que se realizaron a partir de 1989, especialmente, la reforma constitucional implementada a través de la Ley 19097/1991.

Lo importante de esta reforma es que modifica en parte la estructura de la administración territorial, pues, si bien la Constitución de 1980 establecía que «el Estado de Chile es Unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada» (art. 3 de la CPR, 1980), en el marco de su discusión, se pueden observar comentarios como el siguiente: «La disposición que contenga las normas sobre descentralización deben tener un carácter real e imperativo, de manera que no sea solo una aspiración programática<sup>176</sup>, como ocurre en la Constitución actual. También es conveniente ubicar el precepto entre los primeros

---

<sup>175</sup> La Comisión fue conocida con el nombre de Comisión Ortúzar debido al nombre de su presidente Enrique Ortúzar Escobar.

<sup>176</sup> La referencia a la norma programática corresponde a la norma que establece la creación de las asambleas provinciales señaladas en la Constitución de 1925, que no fue implementada.

artículos de la Constitución, a continuación del relativo al Estado unitario» (Ortúzar<sup>177</sup>, 1974). Por este motivo, la Comisión propuso un artículo que definiera la forma de Estado y su organización, el cual quedó formulado en los siguientes términos: «Chile es un Estado unitario formado por regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo» (Ortúzar<sup>178</sup>, 1974). Sin embargo, la discusión sobre la descentralización derivó en un debate acerca del Estado unitario, al punto de que Silva llegó a señalar:

Debe estar ligado, también, a la esencia misma del sistema que presidirá la administración, la que será funcionalmente descentralizada. El órgano central, a su juicio, no asume ni podría asumir, él mismo, las prestaciones de todos los servicios que la colectividad exige, razón por la cual tiene que instituir, lógicamente, una serie de reparticiones o entes vinculados a la estructura central para prestarlos (Silva Bascuñán, 1974).

Esta definición cierra finalmente el debate y define la descentralización en el marco constitucional de la organización de la administración pública. En lo relativo a su estructuración territorial, el texto señala que el país no se constituye por regiones, sino que se divide en regiones, con lo que se elimina el concepto de entidad territorial.

La modificación del artículo 3 de la Ley 19097/1980 agrega: «O desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley». La precisión fue propuesta por el senador Sergio Fernández que, en palabras del senador Ríos Santander<sup>179</sup> (1991), buscaba diferenciar claramente que «los conceptos de descentralización y desconcentración "quieren" [sic] iguales dimensiones». Sin embargo, según el senador:

Teniendo presente la historia de esta reforma constitucional es evidente que la expresión «descentralización» refleja en toda su profundidad el objetivo de esta iniciativa, la que no puede aprobarse sin dejar plenamente establecido tal hecho ya que ambos conceptos, en su esencia, disponen acciones de gobierno diametralmente opuestas. El país aspira a descentralizarse y no ha desconcentrarse, por cuanto esto último ha sido la norma de Gobierno en los últimos años, la que si bien registra un avance en materia de administración

---

<sup>177</sup> *Actas de Comisión Constituyente*, página 175, tomo I, 1974, Biblioteca Congreso Nacional de Chile.

<sup>178</sup> *Actas de la Comisión Constituyente*, página 810, tomo I, 1974, Biblioteca Congreso Nacional de Chile.

<sup>179</sup> Senador Mario Ríos Santander, «Exposición de motivos durante discusión en sala del proyecto de ley que reforma la Constitución de 1980», noviembre de 1991, página 597, *Historia de la ley*, Ley n.º 19097/1980, Biblioteca Congreso Nacional de Chile.

participativa en ningún caso logró el objetivo del desarrollo armónico, tan añorado por todos los chilenos. Queda claro que la administración desconcentrada será siempre la excepción. Y ese es su exacto sentido.

Este artículo sufrirá una última modificación el año 2005, propuesta por el Ejecutivo y aprobada con la incorporación de un segundo inciso: «Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional». Según los senadores Boeninger, Larraín y otros<sup>180</sup>, esto ratifica que el nuevo precepto implica dar autonomía política a las regiones, en el sentido de que todas tengan un trato igualitario en el marco de la aplicación de las políticas públicas.

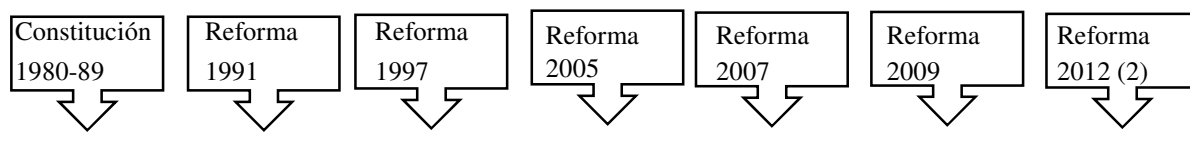
En este contexto, el diseño institucional de la descentralización política vigente para el periodo 1994-2015 se definió con las reformas constitucionales<sup>181</sup> de 1991, 2005 y 2009, que se detallaron en el capítulo XIII de la CPR (1980) y se refieren al gobierno y la administración interior del Estado. Este contiene cuatro apartados, el primero de los cuales guarda relación con el gobierno y la administración regional y cuenta con cinco artículos, que comprenden la definición de los órganos regionales, sus competencias principales, las formas de elección y nombramiento de sus autoridades y el modo en que se descentralizará la administración pública. El segundo apartado, sobre gobierno y administración provincial, tiene dos artículos, en los cuales se define la organización y las competencias. El tercer apartado, sobre administración comunal, propone la organización del municipio y sus órganos, junto con sus competencias, las formas de elección de sus autoridades y modos de asociación. El último apartado contiene disposiciones generales que señalan inhabilidades de las autoridades, las formas de administración de las áreas metropolitanas y la contienda de competencias. La Constitución de 1980 ha sufrido treintaiséis reformas constitucionales, entre ellas, ocho de gran importancia que afectan al modelo de descentralización política.

---

<sup>180</sup> Senador Edgardo Boeninger, Hernán Larraín y otros, «Discusiones de la Comisión del Proyecto de Reforma Constitucional», 2005, pág. 113, *Historia de la ley*, Ley 20050/20005.

<sup>181</sup> Ley 19097/1991, Ley 20050/2005 y Ley 20390/2009.

Figura 6. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Chile, 1980-2015



Fuente: Elaboración Propia

#### a) Comunidad Política

En Chile, se podría decir que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos (art. 1, inc. 2, CPR, 1980). En el nivel regional, esta comunidad política puede expresarse a través de la elección de los consejeros regionales, que son los encargados de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional (art. 113, CPR, 1980). El diseño institucional ha sido desarrollado sobre el supuesto de que la comunidad política regional se organiza a través de los marcos generales ya mandatados en la Constitución y en las leyes. Las competencias del gobierno regional, del consejo regional y su ejecutivo son materia de ley orgánica constitucional, así como también el sistema de elección del consejo regional (art. 113, CPR, 1980). La ley que rige la constitución y organización del gobierno regional es la Ley Orgánica Constitucional 19175/1992, de Gobierno y Administración Regional. Por otro lado, el sistema presupuestario y de inversión del gobierno regional se rige por el DL 1263/1975, de Administración Financiera del Estado, y por las respectivas leyes anuales de presupuesto del sector público, del cual los gobiernos regionales forman parte como programa presupuestario. La ley también definirá el sistema de transferencia de competencias (art. 114, CPR, 1980) y autorizará y definirá la forma y el modo en que los gobiernos regionales se relacionan con personas naturales o jurídicas. El nivel de desarrollo de la comunidad política estará dado en el diseño constitucional y definido en las leyes particulares establecidas por el poder ejecutivo y legislativo en el nivel central.

## b) Persona Jurídica

Con el objeto de ejercer el gobierno<sup>182</sup> y la administración interior del Estado, el territorio en Chile se divide en regiones (art.110, CPR, 1980), en cada una de las cuales se constituye un gobierno regional que goza de personalidad jurídica<sup>183</sup> de derecho público. El gobierno regional está compuesto por dos órganos, uno que corresponde al consejo regional<sup>184</sup>, elegido por la ciudadanía y que tiene funciones generales de tipo normativas, fiscalizadoras y resolutivas (art. 111 y 113, CPR, 1980), y otro que cumple la función ejecutiva ejercida por el intendente (art. 111 y 112, CPR, 1980). El gobierno regional cuenta con un conjunto de competencias, entre ellas, la administración superior de la región (art. 111, CPR, 1980) y el desarrollo social, económico y cultural de la misma. Entre las principales funciones que detenta el gobierno regional, está planificar el desarrollo de la región (art. 23, Ley 20530/2011), elaborar su presupuesto (art. 16, letra a), Ley 19175/1992), y promover y financiar programas de desarrollo social, cultural y de fomento productivo (art. 19 y 18, Ley 19175/1992).

## c) Patrimonio

El gobierno regional, en tanto organismo que cuenta con persona jurídica distinta del Estado y con patrimonio propio (art. 111, CPR, 1980), se conformará de acuerdo con las transferencias del Estado, las que provienen de tres fuentes principales. La primera son los ingresos que se obtienen por la aplicación de los tributos de clara identificación regional (art. 19, n.º 20 CPR, 1980), lo que implica que se puede gravar con un impuesto a una actividad económica<sup>185</sup> y los recursos que de ella se obtengan podrán ser destinados en beneficio del gobierno regional donde se haya generado dicho ingreso. Esto siempre será una excepción a la norma general, que señala que los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la nación y su creación, modificación o eliminación será atribución exclusiva del presidente de la República (art. 65, n.º 1, CPR, 1980). La segunda fuente son las transferencias definidas en la ley de

---

<sup>182</sup> El gobierno lo ejerce el intendente regional, que es un funcionario de exclusiva confianza del presidente de la República, art. 111, inciso 1, Constitución Política de la República de Chile, 1980.

<sup>183</sup> Modificación introducida en la reforma constitucional de 1991 mediante la Ley 19097/1991.

<sup>184</sup> Modificación introducida mediante la Ley 20390/2009. Con anterioridad a la norma, los consejeros regionales eran elegidos por un cuerpo colegiado conformado por los concejales (órgano deliberativo) de las municipalidades.

<sup>185</sup> Este tipo de impuestos hoy se aplica por ley. Un ejemplo son los denominados cobros por patentes mineras, acuícolas, geotérmicas, entre otras de características similares.

presupuestos del sector público anualmente, a través de la constitución de distintos programas de inversión. Finalmente, la tercera fuente corresponde a una proporción del total del gasto de inversión pública que se determina anualmente, denominada Fondo Nacional de Desarrollo Regional (art. 115 CPR, 1980).

Por otro lado, es materia de ley todo lo relacionado con empréstitos, siempre y cuando estén destinados a proyectos particulares (art. 63, n° 7, CPR, 1980). También son propiedad del Estado de manera absoluta, exclusiva, inalienable e imprescriptible las minas y yacimientos mineros, incluyendo los que se encuentran en aguas marítimas sometidas a jurisdicción nacional (art. 19, n.° 24, CPR, 1980). Como se puede apreciar, el patrimonio del gobierno regional está constituido por las transferencias que realiza el nivel central.

## **B.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1991: Colombia**

El diseño institucional de descentralización política en Colombia se establece en la Constitución de 1991. Dicha constitución tiene su origen en una asamblea constituyente, que fue convocada en 1990 y en la que participaron setenta miembros constituyentes elegidos por la ciudadanía, a los que se sumaron cuatro integrantes<sup>186</sup> en representación de los grupos guerrilleros, con derecho a voz, pero no a voto. Lo anterior muestra que la Constitución fue elaborada en un contexto de violencia, generada tanto por la guerrilla como por los grupos narco-violentistas existentes en el país.

Específicamente, la Constitución de Colombia trata el tema de la descentralización política en los capítulos I y II del título XI, denominado «De la organización territorial», los que describiremos con mayor detalle más adelante. Sin embargo, es necesario señalar que existen otros artículos de la norma constitucional que también abordan el tema, que son los que describiremos a continuación.

Aunque Colombia se constituye como un Estado unitario, el título I, «De los principios fundamentales», de la CPR indica que también es descentralizado y que sus entidades territoriales cuentan con autonomía. El desarrollo de esta idea surge en las

---

<sup>186</sup> La distribución correspondió a dos integrantes del Ejército Popular de Liberación (EPL), uno del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y uno del movimiento armado Quintín Lame.

discusiones de la Asamblea Constituyente en el marco del análisis del preámbulo y los principios de la Comisión Primera<sup>187</sup>, cuando un miembro indicó que uno de los elementos históricos característicos del país era «haber adoptado desde su surgimiento la forma republicana de gobierno». Según él, «la Nación es resueltamente unitaria, dentro de una diversidad regional estimulante pero no disgregante» (Alberto Zalamea Costa<sup>188</sup>, 1991). En el mismo proceso, pero en la Comisión Segunda<sup>189</sup>, otro integrante propuso considerar «que la república de Colombia es un Estado de participación democrática y social, en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que esta Constitución Establece» (Carlos Holms Trujillo<sup>190</sup>, 1991). Se puede señalar que el modelo de descentralización política en la configuración del Estado colombiano se origina en estas dos presentaciones.

Hasta 2015, la Constitución de 1991 había sufrido treintaicinco reformas (actos legislativos), de las cuales siete se refieren al modelo de descentralización. De estas siete, cinco tratan el tema del sistema de financiamiento y reparto. El diseño institucional de la descentralización política se encuentra en el título XI, que enmarca la organización territorial del Estado y cuenta con cuatro capítulos. El primero establece las disposiciones generales y consta de doce artículos, que definen, caracterizan y otorgan atributos a las entidades territoriales; establecen las inhabilidades e incompatibilidades de su autoridad, y formalizan la relación entre la entidad y el presidente de la República. El segundo capítulo estipula el régimen departamental y consta de catorce artículos, que establecen la forma de creación de las entidades territoriales, su organización, la definición de los órganos ejecutivo y deliberativo, y sus competencias, además de incorporar la alternativa de configurar nuevas unidades territoriales denominadas regiones administrativas y de planificación. El tercer capítulo, que establece el régimen municipal, consta de once artículos, en los cuales está contemplada la organización, distribución de funciones y atribuciones entre el alcalde y el concejo municipal; la especialización en la prestación de servicios, y el asociativismo municipal. El último capítulo se refiere a los regímenes especiales, con diez artículos donde se regula el área metropolitana de Bogotá, los

---

<sup>187</sup> La Comisión Primera se abocó a la redacción de los principios, derechos y reforma constitucional.

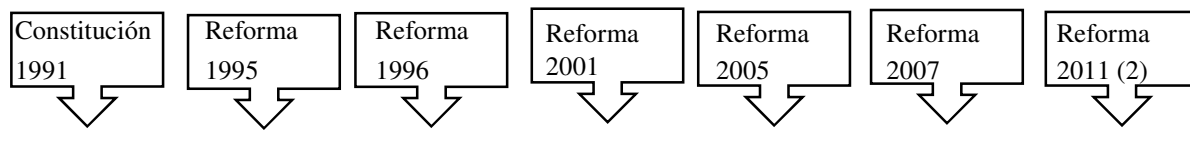
<sup>188</sup> Alberto Zalamea Costa, miembro constituyente de la Asamblea Constituyente de 1991, «Discusión de preámbulos y principios del 9 de mayo de 1991», página 22. Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

<sup>189</sup> La Comisión Segunda se abocó a legislar sobre la autonomía regional

<sup>190</sup> Carlos Holms Trujillo fue delegado constituyente de la Asamblea Constituyente de 1991 y presentó el proyecto el 8 de mayo de 1991 (p.1). Digitalizado por la Biblioteca Luis Ángel Arango del Banco de la República, Colombia.

distritos turísticos, las entidades territoriales indígenas y otras unidades territoriales especiales.

Figura 7. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Colombia, 1991-2015



Fuente: Elaboración Propia

#### a) Comunidad Política

La comunidad política tiene diversas formas de expresarse en la constitución, sea parcial o completamente. La carta fundamental de Colombia señala que la comunidad política podrá manifestar su opinión ante consulta respecto de la integralidad del departamento cuando el Congreso Nacional quiera decretar la creación de nuevos departamentos (art. 297, CPR, 1991). Asimismo, estipula que la comunidad o los ciudadanos de las entidades territoriales podrán elegir a sus propias autoridades ejecutivas y deliberativas para conformar los órganos de representación de la comunidad, como la asamblea departamental<sup>191</sup> (art., 299 CPR, 1991).

Sin embargo, la existencia o grado de desarrollo de la comunidad política se organizará conforme a lo que señale la constitución y las leyes (art. 287 y 298, CPR, 1991). Sujetas a la ley, estarán las siguientes materias: a) la estructura competencial entre los distintos niveles territoriales, que estará dada por lo que defina la ley de ordenamiento territorial<sup>192</sup>; b) los límites de las entidades territoriales, que serán examinados periódicamente de acuerdo con los requisitos y formalidades que señale la ley (art. 290, CPR, 1991); c) las inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades electas, que serán establecidas en la ley (art. 292, 293 y 299, CPR, 1991); d) la adopción, de acuerdo con la ley, de los planes y programas de desarrollo económico y social, y los de obras públicas, con la determinación de inversiones; e) el establecimiento de los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales; f) la creación y supresión de municipios, la segregación y agregación de territorios

<sup>191</sup> Es una corporación administrativa de elección popular, la cual está integrada por no menos de once miembros ni más de treintauno, los cuales se denominan diputados. La reforma constitucional de 1996 les asigna la calidad de servidores públicos

<sup>192</sup> Ley 1454/2011.



municipales, y la organización de las provincias; g) la regulación, en concurrencia con el municipio, del deporte, la salud y la educación (art. 300, CPR, 1991); h) los casos en los cuales las asambleas podrán delegar en los concejos municipales las funciones que ellas mismas determinen, las que podrán ser revocadas; i) la incorporación de nuevas competencias administrativas y fiscales adicionales a las ya contenidas en la Constitución; j) la definición de los casos en que el presidente de la República suspenda o destituya a los gobernadores, y k) la limitación de las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y gastos de funcionamiento.

A partir de lo expuesto, se puede señalar que, en Colombia, la comunidad política, a través de sus organizaciones políticas, tiene una autonomía alta y cuenta con amplias atribuciones en el marco de las leyes definidas por el Congreso Nacional. De este modo, estaríamos frente a un modelo de actuación por delegación de competencias.

#### b) La Persona Jurídica

La personalidad jurídica<sup>193</sup> de derecho público que nace del Estado en el marco de la descentralización política (art. 286, CPR, 1991) es entregada a las entidades territoriales<sup>194</sup> correspondientes a los departamentos. En su nombre, actúan la gobernación departamental, la asamblea departamental y los departamentos administrativos departamentales. Los departamentos se constituyen como sujetos de derecho, a los que asisten las siguientes potestades: autonomía para la gestión de sus intereses, así como para gobernarse por autoridades propias; administración de los recursos y establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participación en las rentas nacionales (art. 287, CPR, 1991). Además, podrán emitir títulos y bonos de deuda pública con sujeción a las condiciones del mercado financiero e, igualmente, contratar crédito externo (art. 295, CPR, 1991).

---

<sup>193</sup> Según la sentencia del Tribunal Constitucional de Colombia n.º C216/94, define la existencia de las entidades territoriales como sujeto de derecho, cuando señala que las competencias o funciones administrativas se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata, entonces, de una situación en la que se les confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos, autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

<sup>194</sup> El artículo 286 también confiere esta calidad a los distritos, municipios y territorios indígenas, y señala que también podrían ser sujetos de derecho las regiones y provincias que se constituyan.

### c) Patrimonio

La constitución de un patrimonio es esencial para una persona jurídica y para una comunidad, y su organización forma parte del diseño institucional de la descentralización política. En el caso de Colombia, la Constitución define claramente que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (art. 332<sup>195</sup>, CPR, 1991), y que a él corresponde la explotación de dichos recursos (art. 334, CPR, 1991). Sin embargo, la Constitución promueve la existencia de tributos fiscales y parafiscales, y establece que estos solo podrán ser impuestos por el Congreso y las asambleas departamentales. Es necesario señalar la prevención de que las tarifas y contribuciones deberán ser el reflejo de los servicios o beneficios que se presten por parte del órgano (art. 338, CPR, 1991); en la misma norma constitucional se asigna la competencia a la entidad territorial (art. 288, CPR, 1991) junto con la inexpropiabilidad de ellos sus tributos por el Estado (art. 362, inc. 2, CPR, 1991) y el ejercicio de la competencia fiscal por parte de las asambleas (art. 300, n.º 4,5, CPR, 1991), correspondiendo su implementación al gobernador (art. 305, n.º 4 y 6, CPR, 1991). De forma complementaria a la capacidad fiscal de imponer contribuciones, se le permite generar nuevos ingresos a través de la participación en la actividad económica (art. 305, n.º 5, CPR, 1991), así como disponer de los bienes y rentas provenientes de la explotación de monopolios (art. 362, inc. 1, CPR, 1991).

La adopción del Sistema General de Participaciones (art. 356<sup>196</sup>, CPR, 1991), en reemplazo del Sistema Situado Fiscal<sup>197</sup>, implicó dos cambios sustanciales respecto al patrimonio del departamento. El primero es que se eliminó la distribución en partes iguales de un 15 % del total de los recursos y, el segundo, que se reguló todo el procedimiento en la norma constitucional<sup>198</sup>. Junto con lo anterior, se estableció el Sistema General de Regalías<sup>199</sup> (art. 360, CPR, 1991), que modifica el sistema previsto

---

<sup>195</sup> El desarrollo del régimen económico y de hacienda pública se encuentra en el título XII de la Constitución Política de la República, 1991 ([www.secretariadelsenado.gov.co](http://www.secretariadelsenado.gov.co)).

<sup>196</sup> El Sistema General de Participaciones se incorpora en la Constitución mediante el acto legislativo 01 del año 2001 y se regula por la Ley 715/2001.

<sup>197</sup> El Situado Fiscal se define en el artículo 356, de la norma original de la CPR (1991).

<sup>198</sup> Los artículos que norman el Sistema General de Participaciones son los siguientes: 356, 357, 358 y 359 de la CPR de 1991 y su modificación del año 2001.

<sup>199</sup> El Sistema General de Regalías está contenido en los artículos 360 y 361 de la CPR de 1991, incorporado por el acto legislativo 05 del año 2011 y regulado por la Ley 1530/2012.

originalmente en la Constitución, denominado Fondo Nacional de Regalías<sup>200</sup>, transformándolo en cuatro fondos de afectación y organización específica: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Investigación; el Fondo de Desarrollo Regional; el Fondo de Compensación Regional, y el Fondo de Ahorro y Estabilización (art. 361, CPR, 1991). La principal modificación realizada en el año 2011 es la eliminación del inciso 1 del artículo 360, que contenía la especificación del derecho que le asiste a las entidades territoriales a partes del usufructo de la explotación de los recursos naturales no renovables. Al igual que en el Sistema General de Participaciones, la operación del Sistema General de Regalías queda expresada en la norma constitucional.

Una última forma definida para la conformación del patrimonio del departamento corresponde a la competencia de contratación de empréstitos (art. 295 y 364, CPR, 1991), donde la propia norma señala que no podrá exceder su capacidad de pago. El patrimonio de los departamentos quedará conformado, entonces, por potestades de creación y aplicación de tributos; transferencia de recursos del nivel central a los departamentos; bienes y rentas generados por la actividad económica y explotación de monopolios, y recursos provenientes de empréstitos.

### **C.- La Descentralización Política en el Marco de la Constitución de 1993: Perú**

En Perú, el diseño institucional de la descentralización política fue incorporado en la CPR de 1824 y, desde entonces, se ha estructurado de diversas formas, la última, en el marco de la convocatoria del Congreso Constituyente Democrático de 1992, después del golpe de Estado de Alberto Fujimori y la disolución del Congreso. Ochenta representantes propusieron la norma vigente hoy en día, cuyo texto señala que «la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes» (art. 43, capítulo I, título I).

El Congreso Constituyente Democrático inicia la discusión respecto de la descentralización criticando la Constitución de 1979. Al decir del constituyente Carpio Muñoz<sup>201</sup>, dicha constitución «tiene un error conceptual, porque en ninguna parte del

---

<sup>200</sup> El Fondo Nacional de Regalías se estableció originalmente en el art. 361 de la CPR de 1991 y su objetivo era la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

<sup>201</sup> Carpio Muñoz, página 10, 1992, Congreso Constituyente Democrático.

mundo y jamás en la historia se han creado regiones por ley. Las regiones las crea la historia en un proceso demasiado prolongado y debido a múltiples factores. Lo máximo que puede hacer la ley es reconocer la preexistencia de regiones». En una posición contraria, el constituyente Paese García<sup>202</sup> señaló: «Si de la constituyente saliera una propuesta para volver a los veinticuatro departamentos, la historia nos juzgaría por haber impedido la regionalización; porque un país como el nuestro no podrá tener verdaderos gobiernos descentralizados en un territorio con una demarcación política que tiene muchos elementos que no coinciden con su realidad económica y social».

Finalmente, a favor de la regionalización, pero enfocándose en promover un proceso de descentralización, el congresista Donayre Lozano (1992) planteó que las regiones que se constituyeran:

Tendrán la autonomía económica, administrativa y política. El día que estados tengan esa autonomía, donde cada pueblo pueda legislar dentro de su espacio geográfico sobre las materias propias de su región, pero dentro del marco constitucional y manteniendo el principio unitario de nación y sin afectar a otras regiones, el Perú será un país integrado; de lo contrario, seguiremos esa fatal suerte de que en las provincias se baraje el naípe y en la capital se juegue la partida.

La discusión terminó con un planteamiento que sería recogido en la norma constitucional. En palabras de Ortiz de Zevallos Roede<sup>203</sup>: «En materia de organización del Estado [la norma] debe ser descentralista. Ahí debe estar la base del poder, en aquello que competa y puedan cumplir esos órganos intermedios; e indicando que señalamos con precisión las competencias y las rentas». La construcción del artículo 43 se configura, entonces, a partir de una discusión sobre la descentralización política del Estado.

El diseño institucional de la descentralización política se encuentra en el título IV<sup>204</sup>, denominado «Estructura del Estado», que consta de catorce capítulos. Entre los principales, están los que estructuran el poder legislativo, ejecutivo y judicial, y otros

---

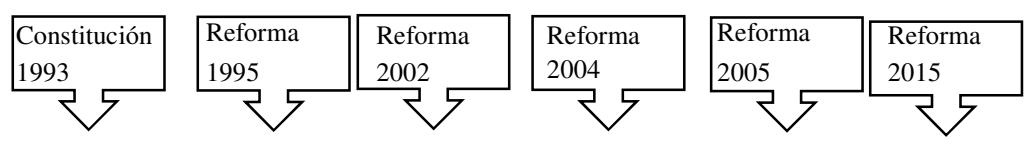
<sup>202</sup> Paese García, página 18, 1992, Congreso Constituyente Democrático.

<sup>203</sup> Ortiz de Zevallos Roede, página 292, 1992, Congreso Constituyente Democrático.

<sup>204</sup> El capítulo XIV fue modificado por la ley 27680/2002, de 7 de marzo. La posición original de la Constitución de 1993 consistía en eliminar los departamentos y configurar las regiones autónomas, sin renunciar al establecimiento de las regiones autónomas. La modificación aprobada considera que los departamentos de igual forma pueden tener los atributos asignados a las regiones.

órganos constitucionales como el Ministerio Público, que aparece en el capítulo XIV («Descentralización»). Este capítulo está conformado por doce artículos, que desarrollan conceptos como la descentralización en tanto mandato constitucional y su gradualidad, la división y característica de la organización del territorio, y las características y organización de las regiones, departamentos, municipalidades provinciales y distritales. Asimismo, incorpora una distribución de competencias entre los distintos órganos y expone un régimen de excepción para la capital del país. En el periodo de estudio, la Constitución ha sido modificada en doce oportunidades, en cinco de las cuales, los temas han estado asociados al modelo de descentralización política.

Figura 8. Reformas constitucionales que abordan materias de diseño institucional para la descentralización política en la Constitución Política vigente en Perú, 1993-2015



Fuente: Elaboración Propia

#### a) Comunidad Política

En el marco constitucional de Perú, el modelo subsidiario, tanto para la consideración de la persona como de la comunidad, se encuentra en distintos artículos. Por ejemplo, el art. 189, inc. 3, de la CPR de 1993 estipula que el Estado debe considerar y proteger a las comunidades campesinas y nativas para preservar su identidad, y el art. 162 de la CPR de 1993 define la figura del defensor del pueblo y tiene como fin principal la protección de los derechos de las personas y la comunidad. Asimismo, están los artículos que se refieren a la manera en que la comunidad elige a sus representantes (art. 191, inc. 4, CPR, 1993) de manera que, indirectamente, esta tenga iniciativa legislativa a través de ellos (art. 192, n.º 9, CPR, 1993) y la capacidad de interponer reclamos de inconstitucionalidad (art. 203, n.º 6, CPR, 1993).

Sin embargo, la constitución de la comunidad como sujeto político estará determinada por la Constitución y las leyes que define el Ejecutivo nacional, el Consejo de Ministros y el Congreso Nacional (art. 106, CPR, 1993). Esto implica que la comunidad deberá actuar mediante leyes de delegación (art. 188, inc. 2, CPR, 1993), como la Ley 27783/2001, de Bases de la Descentralización; la Ley Orgánica 27867/2002, de Gobiernos Regionales, y la Ley 28112/2003, de Administración Financiera del Estado.

En este marco, la comunidad política estará limitada porque no será ella, sino la ley, la que definirá las formas de revocatoria de mandato del gobernador (art. 191, n.º 4, CPR, 1993) y otros elementos importantes, como el porcentaje de representación de género en las estructuras de gobierno (art. 191, n.º 7 CPR, 1993) y la regulación de las actividades y derechos económicos que les corresponden a los departamentos (art. 192, n.º 7, y art. 193, CPR, 1993). A lo anterior, se suma la regulación de los presupuestos e ingresos regionales por la Ley 26703/1996, de Gestión Presupuestaria del Estado, y las leyes anuales de presupuesto de la nación. Asimismo, los procedimientos y trámites administrativos en asuntos de competencia de los gobiernos regionales son sustanciados conforme a la ley de la nación (art. 12, Ley 27.783/2001).

#### b) Persona Jurídica

En el marco de la descentralización política, y con respecto a la personalidad jurídica de derecho público que nace del Estado, podemos señalar que, en Perú, las regiones y departamentos son circunscripciones<sup>205</sup> donde se constituye y organiza el gobierno, en el marco de la unidad e integralidad del Estado y la nación (art. 189, CPR, 1993). El gobierno regional es el órgano constituido como persona jurídica<sup>206</sup> (art. 190, inc. 2, CPR, 1993), con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (art. 191, CPR, 1993). Este gobierno está compuesto por tres órganos diferenciados en relación con el ejercicio de sus competencias, uno que corresponde a un consejo regional, cuyas competencias son normativas y fiscalizadoras; otro que corresponde al gobernador regional<sup>207</sup>, con competencias ejecutivas, y un tercero, que corresponde a un estamento consultivo denominado consejo coordinador regional<sup>208</sup> (art. 191, CPR, 1993). Las potestades constitucionales de la persona jurídica son las siguientes: a) aprobar su organización; b) formular y aprobar su presupuesto; c) administrar sus bienes y rentas; d) regular las actividades o servicios de sectores económicos, y e) dictar normas inherentes a la gestión regional.

---

<sup>205</sup> Circunscripción, en este caso, se entiende como la división político-administrativa.

<sup>206</sup> Los gobiernos regionales tienen jurisdicción en su respectiva circunscripción territorial, Ley 27783/2001, art. 2 y 7

<sup>207</sup> La norma original de la Constitución definió al gobernador regional como presidente del gobierno regional.

<sup>208</sup> El consejo coordinador regional está integrado por alcaldes distritales y personas de la sociedad civil.

### c) Patrimonio

En Perú, la norma establece que es dominio del Estado el suelo, el subsuelo, el territorio marítimo y el espacio aéreo (art. 54, CPR, 1993), así como los recursos renovables y no renovables, sobre cuyo aprovechamiento el Estado es soberano (art. 66, CPR, 1993). Por otro lado, la conformación del patrimonio de los departamentos estará dado por la capacidad de los gobiernos regionales de crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas dentro de su jurisdicción (art. 74, inc. 2, CPR, 1993<sup>209</sup>), los que se aplicarán mediante ordenanza regional (art. 37, Ley 27867/2001).

Otro elemento que forma parte del patrimonio de los gobiernos regionales son las transferencias del nivel central, que establece anualmente el presupuesto de la nación. Este incluye a los órganos de la administración descentralizada (art. 77, CPR, 1993) y considera una adecuada participación en los ingresos y rentas producto de la explotación de los recursos naturales, que se denomina canon (art. 77, 193 n.º 6, CPR, 1993), además de los recursos que les sean asignados a través del Fondo de Compensación Regional y las operaciones financieras que desarrollen (art. 193, n.º 5 y 7, CPR, 1993), como las de endeudamiento externo e interno (art. 47 y 48, Ley 28563/2005). Si bien los gobiernos regionales constituyen la mayor parte de su patrimonio a partir de las transferencias del gobierno central, cuentan con la capacidad de crear contribuciones y tasas mediante instrumentos jurídicos propios, lo que implica siempre un mayor nivel de autonomía en la administración de sus asuntos.

## 7. PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO

El estudio comparado de Chile, Colombia y Perú mostró que, si bien todos tienen raíces históricas y culturales comunes, y diseños institucionales que permiten una descentralización política baja, hay diferencias: entre 1994 y 2015, el grado de descentralización política en Chile ha sido bajo; en Colombia, alto, y Perú ha pasado de un grado de descentralización política bajo a uno alto. En este sentido, el análisis cualitativo comparado constitucional entregó evidencia de que existen patrones similares a los que mostró el análisis empírico, esto es, un predominio del sistema económico (constitución económica) con características neoliberales en el conjunto de los países estudiados.

---

<sup>209</sup> El inciso 1 del artículo 74 señala que solo por ley se crean los impuestos.

Asimismo, el análisis comparando de las constituciones políticas con los planteamientos de Hayek mostró que la Constitución Política de Chile (1980) tiene más incorporada la estructura neoliberal ideal que propone el autor que las constituciones políticas de Colombia y Perú. Ello implica que se confirma la hipótesis propuesta en la presente investigación, según la cual, en un diseño constitucional donde predomina un sistema económico de características neoliberales, la descentralización política cobra menor relevancia.





## IX.- CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES

1. Entre las instituciones políticas de un país que estructuran el poder territorial, se encuentra la descentralización política, cuya forma y organización se consagran mayoritariamente en las constituciones políticas de los distintos países. La discusión teórica que presentamos estuvo basada en torno a dos corrientes interpretativas de la descentralización. La primera, y más desarrollada, se refiere a la descentralización como una función de la organización del gobierno y la administración pública. La segunda, que seguimos en este trabajo, considera la descentralización como organización de las relaciones de poder entre el Estado y una comunidad política distinta a la comunidad política nacional.<sup>210</sup> De este modo, la descentralización política constituye la expresión territorial de un gobierno político, donde se establecen relaciones entre unidades territoriales y comunidades políticas distintas a la nacional con capacidad de sostenerse en el tiempo. La descentralización política será mayor, por consiguiente, cuando las cualidades de una comunidad política, su riqueza y su territorio se expresen de mejor forma y se reconozcan en la estructura primaria del Estado.<sup>211</sup>

2. A lo largo de este trabajo, propusimos generar una distinción más precisa de lo que conocemos como «sistema político» (variable explicativa de la descentralización política) utilizando una aproximación metodológica basada en las definiciones de M. Duverger (1970).<sup>212</sup> Así, el sistema político se configuraría por la interdependencia de un «régimen político» -entendido como el conjunto de instituciones que regula la lucha por el poder y

---

<sup>210</sup> Asimismo, indicamos que diversas teorías han definido y caracterizado al Estado, entre ellas, la teocrática, la contractualista y la marxista. Todas ellas señalan que el Estado centra y organiza el poder, pero tienen una perspectiva distinta de la intensidad con que este se relaciona con las comunidades políticas cuando existen dos o más.

<sup>211</sup> Si en el Estado moderno se reconocen tres pilares, «pueblo», «territorio» y «soberanía», la descentralización política sería la institución que permitiría regular la intensidad de las relaciones y organizar su complejidad, en particular, cuando el Estado está compuesto por un número diverso de subconjuntos heterogéneos. La descentralización política como una institución política es inherente al Estado y se diferencia sustancialmente de la descentralización de las funciones y la organización de un gobierno o administración pública.

<sup>212</sup> Y separando en dos grandes bloques su composición: el primero, asociado al régimen político y el segundo, al sistema económico. Los sistemas políticos así conformados se definen como autoritarios socialistas, autoritarios liberales, democráticos socialistas y democráticos liberales. Los tres primeros presentan cualidades centralizadas tanto en sus aspectos políticos como económicos.

el ejercicio de este (Bobbio, 1985)- y el «sistema económico» -que corresponde a la institución que traduce la organización económica de una sociedad (Cuadrado, 2010).<sup>213</sup>

3. El análisis empírico de la fase cuantitativa para los 16 países de América Latina durante el periodo 1994-2015 (estudio de área) nos permite concluir que, tras aplicar la técnica de análisis de panel de datos y efecto fijo,<sup>214</sup> el «sistema económico» (SE<sub>it</sub>) y el «régimen político» (RP<sub>it</sub>) poseen una incidencia estadísticamente significativa sobre la «descentralización política» (DP<sub>it</sub>), con lo cual se ratificaron las dos hipótesis específicas de la presente investigación. Es decir, a medida que «el régimen político» asume una democracia plena, aumenta el grado de «descentralización política» (HE.1.1.); y, a medida que sistema «sistema económico» asume características neoliberales, disminuye el grado de «descentralización política» (HE1.1.). Tales resultados sugieren que el efecto negativo del «sistema económico» sobre la «descentralización política» es aminorado por el efecto de interacción el «régimen político» (democracia plena) y el «sistema económico», lo cual nos permitiría demostrar -a su vez- la hipótesis general (HG1), esto es, que el grado de «descentralización política» para el conjunto de países de América Latina durante el periodo 1994 – 2015 se encuentra determinado por el «sistema político».<sup>215</sup>

Sin embargo, se debe interpretar lo anterior, muy probablemente, como el resultado de un efecto estructural, dado la baja capacidad explicativa/predictiva del modelo (con un R<sup>2</sup> igual al 0.169%). En virtud de lo anterior es que se sugiere para una futura

---

<sup>213</sup> Se utilizaron como indicadores proxy el índice de libertad en el mundo de la Freedom House (2016) y el índice de libertad económica de la Heritage Foundation (2016) para caracterizar el régimen político y sistema económico respectivamente. El sistema político democrático-liberal, basado en las definiciones de R. Dahl (2008), y su expresión operacional, basada en el índice de libertad en el mundo de Freedom House para democracia plena y electoral, es la regla general en los países de América Latina considerados en el área de estudio. Por otro lado, la caracterización del sistema económico liberal, al tomar en consideración las diferencias planteadas por Hayek (1981) y Williamson (1989), respecto de liberalismo clásico, y el neoliberal que se han operacionalizado, a partir del índice de libertad económica elaborado por la Heritage Foundation. El sistema político democrático-liberal se expresa en los países de Latinoamérica en diversos grados y puede ser definido en función de las características de la democracia (plena y electoral) y de sus características neoliberales (modelo neoliberal o no neoliberal), categorías que influyen en el diseño de las distintas instituciones políticas. Por lo tanto, el hecho de que el sistema económico de un país cuente o no con características neoliberales y se relacione con un modelo de democracia plena o electoral afectará la intensidad y fuerza de la descentralización política.

<sup>214</sup> Y luego de haber realizado previamente un análisis univariado, bivariado y de regresión lineal múltiple.

<sup>215</sup> En el estudio de Montero y Samuels (2004) se afirma que “*la democratización y la reforma neoliberal no son ni necesarias ni suficientes para explicar la descentralización*”. Sin embargo, en la presente investigación se ha podido constatar que existe una correlación entre el sistema económico, el régimen político y la descentralización política: la presencia de un régimen democrático, disminuye el efecto del sistema económico neoliberal sobre la descentralización política del país.

investigación, la extensión del modelo propuesto, considerando otras componentes del sistema político definido por Duverger (1970), tales como, las ideologías, sistema de valores y las creencias de la sociedad.

4. El análisis de la fase cualitativa del estudio de los casos de Chile, Colombia y Perú mostró que, si bien todos tienen raíces históricas y culturales comunes, y diseños institucionales que permiten una descentralización política baja, hay diferencias: entre 1994 y 2015, el grado de descentralización política en Chile ha sido bajo; en Colombia, alto, y Perú ha pasado de un grado de descentralización política bajo a uno alto. En este sentido, el análisis constitucional entregó evidencia de que existen patrones similares a los que mostró el análisis empírico, esto es, que hay un predominio del sistema económico (constitución económica) con características neoliberales en el conjunto de los países estudiados. Y, en particular, el análisis comparado de las constituciones políticas en función de los planteamientos de Hayek mostró que la Constitución Política de Chile (1980) tiene más incorporada la estructura neoliberal ideal que propone el autor que las constituciones políticas de Colombia y Perú, lo que permitiría confirmar la hipótesis general propuesta (HG2), según la cual, en un diseño constitucional en el que predomina un sistema económico de características neoliberales, la descentralización política cobra menor relevancia.<sup>216</sup>

Dicho resultado es consistente con lo planteado por Tulchin (2004), cuando señala que la descentralización política se da en mayor grado en aquellos países que históricamente han tenido otros procesos de descentralización. Un aporte a la tesis de Tulchin -sobre la base de esta nueva evidencia- es que en Colombia se observa un mayor grado de descentralización, mientras que en el Perú un grado medio y en Chile un grado mínimo, lo que es consistente con el número de experiencias de descentralización previa en los países. Siguiendo este mismo razonamiento, se sugiere para una futura investigación ampliar el número de casos de modo de volver a testear dicha hipótesis en una mayor cantidad de países latinoamericanos.

---

<sup>216</sup> Cuando Montero y Samuels (2004) se preguntan ¿sí la descentralización se ha asociado históricamente a un marco político económico particular? Ellos responden que no tiene relación. No obstante, si bien el análisis cuantitativo realizado no entrega evidencia de que exista dicha relación (coincidiendo con los autores), en el análisis cualitativo de los casos de Chile, Colombia y Perú se ha mostrado que en la medida en que los países predomine un sistema económico de características neoliberales en su diseño constitucional, la descentralización política cobra menor relevancia.

5. En suma, tales resultados nos permiten concluir que el «sistema político» incide en el grado de «descentralización política» de los países latinoamericanos durante el periodo 1994-2015; y, en particular, que en los casos de Chile, Colombia y Perú, la «descentralización política» se encuentra subordinada a un diseño constitucional en el que predomina un «sistema económico de características neoliberales».

6. Finalmente, señalar que en la medida en que el proceso de descentralización en América Latina ha evolucionado desde principios del año 1990 en el marco de la implementación de un sistema económico neoliberal, mientras ha aumentado la internalización del proceso democrático en la región, ello ha implicado incorporar nuevas capacidades -en especial- de coordinación en el nivel central que permite administrar las nuevas relaciones de poder con los niveles sub-nacionales. En el contexto de la contribución a la discusión de políticas públicas sobre descentralización en América Latina, los organismos internacionales y multilaterales han definido que su efecto es en la organización institucional y la prestación de servicios públicos (BID, 2011), o bien como una forma de otorgar mayor poder a los ciudadanos o representantes de territorios sub-nacionales (BM, 2016), o bien como una estrategia de disminuir las disparidades inter-regionales (OCDE, 2015). Este proceso se ha dado fuertemente en países como Colombia y Perú cuyos grados de descentralización política en la última década han sido altos. En Chile, la influencia neoliberal ha disminuido desde el año 2013 y con ello se han iniciado reformas que aumentan la descentralización política, tales como la elección de Consejeros Regionales (2013) y la propuesta de Reforma Constitucional de Elección de Intendentes en enero del año 2015, para lo que se debe considerar el reforzamiento de mecanismos de coordinación intersectorial a nivel central para que la reducción de gobernanza centralizada refuerce, y no reduzca, la coherencia de las políticas (OCDE, 2015, pag. 41).

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias bibliográficas

ALMOND, G. (1999). *Una disciplina segmentada, escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANDERSON, P. (1998). *El Estado absolutista*. México: Siglo Veintiuno Editores.

ARZE, F y MARTINEZ-VÁSQUEZ, J (2003). *Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua*. México: CIDE.

BADÍA, J. F. (1963). *El Estado regional como una realidad jurídica independiente*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2047680.pdf>.

BOBBIO, N., Matteucci, N., Pasquino, G. (1985). *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno Editores.

BOBBIO, N. (2010). *El Futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BORJA, J. (2011). «La descentralización, una cuestión de método». En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando del debate de ayer para fortalecer el actual*, pags. 239-258. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

BURDEAU, G. (1985). *Tratado de ciencia política: el Estado, las formas del Estado*, vol. 2. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

CARPIZO, J. (2005). «Derecho constitucional latinoamericano y comparado». *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM. Disponible en [www.revistas.unam.mx](http://www.revistas.unam.mx)

CASTAÑEDA, P. (1996). *La teocracia pontifical en las controversias sobre el Nuevo Mundo*. Disponible en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=725>.

- COBOS, M. (1975). *El régimen de intendencias en el Reino de Chile, fase de implementación 1786-1787*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en [www.revistaderechopublico.uchile.cl](http://www.revistaderechopublico.uchile.cl)
- COLLIER, D., Levitsky, S. (1997). *Democracy with Adjectives*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CORAGGIO, JL. (1994). *La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades*. Jornadas de Descentralización y Participación Ciudadana, Intendencia Municipal de Montevideo.
- CUADRADO, J. (2001). *Política económica: objetivos e instrumentos*. España: McGraw Hill.
- DAHL, R. (2008). *La igualdad política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DALLA VIA, A. (2006). *Teoría Política y Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- DE TOCQUEVILLE, A. (2009). *La democracia en América, tomo I*. Madrid: Alianza Editorial.
- DRYZECK, J., Honing, B., Phillips, A. (2006). *The Oxford Handbook Political Theory*. Londres: Oxford University Press.
- DUVERGER, M (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ariel.
- ESCALANTE, F. (2016). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: Ed. Turner.
- ESCOLAR, M. (2004). «Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática: controversias en torno al régimen de comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires». *Revista Mundo Urbano, Universidad Nacional de Quilmes*. Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/>
- FALLETI, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

FERNÁNDEZ, J. (1997). *Personas jurídicas de derecho público en México*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3484/4124>

FERRERO, M. (2009). *The Rise and Demise of Theocracy: Theory and some Evidence*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://www.stat.unipg.it/aissec2009/Documents/papers/ferrero.pdf>

FIERRO, J. (2016). *La ciudadanía y sus límites*. Santiago: Editorial Universitaria.

FLORES, J. *Maquiavelo: política y Estado*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/93/dtr/dtr6.pdf>

FRANKE, R. (2008). «Sobre la naturaleza y la definición de descentralización». En HARNECKER, M., *La descentralización: ¿fortalece o debilita el Estado nacional?* Disponible en PDF <http://www.rebellion.org/docs/97088.pdf>

FUKUYAMA, F. (2005). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial*. Argentina: Ediciones B.

GALILEA, S. (2008). *La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática*. Organización de Estados Americanos (OEA).

GERMANI, G. (1985). *Democracia y autoritarismo en la edad moderna*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro1/germani.pdf>

GRUESO, D. (2005). *John Rawls, legado de un pensamiento*. Cali: Universidad del Valle.

HALDELWANG, C. (1990). «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina». *Revista EURE*, vol. XVII (50), pags. 61-77. Recuperado de [www.eure.cl](http://www.eure.cl)

HAYEK, F. (1945). *El uso del conocimiento en la sociedad*. Disponible en [www.hacer.org](http://www.hacer.org)



- HAYEK, F. (1966). *Los principios de un orden social liberal*. Disponible en [www.lyd.org](http://www.lyd.org)
- HAYEK, F. (1973). *Liberalismo*. Disponible en <http://www7.uc.cl/revista>
- HAYEK, F. (1981). *Libertad económica y gobierno representativo*. Disponible en [www.hacer.org](http://www.hacer.org)
- HAYEK, F. (2009). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- HAYEK, F. (2010). *Selección de textos de Fiedrich A. Hayek*. Centro de Estudios Públicos (CEP). Disponible en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- HERNÁNDEZ, A. (1980). *Autonomía e integración en la Segunda República*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- HERNÁNDEZ, A. (1981). *Estado y territorio, en la teoría general, en el derecho colombiano y en el derecho comparado*. Recuperado de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=676>.
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., BAPTISTA, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- HIRSCHL, R. (2008). *The Rise of Constitutional Theocracy*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/02/HILJ-Online\\_49\\_Hirschl.pdf](http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/02/HILJ-Online_49_Hirschl.pdf).
- HUTCHCROFT, Paul D. *Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power*. *Governance*, 2001, vol. 14, no 1, pag. 23-53.
- JELLINEK, G. (2004). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- JESSOP, B. (2010). *Redesigning the State, Reorienting the State Power and Rethinking the State*. New York: Springer Handbook of Politics.

- JESSOP, B. (2013). *The Capitalist State Marxist Theories and Methods*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <https://bobjessop.files.wordpress.com/2013/11/a-1982-jessop-capitalist-state.pdf>
- KYMLICKA, W. (2010). *Ciudadanía multicultural*. Madrid: Paidós Ibérica.
- LANDMAN, T. (2011). *Política Comparada: Una introducción a su objeto y método de estudio*, Madrid: Alianza Editorial
- LERNER, B. (1993). *Democracia política o dictadura de las burocracias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LIPHART, A. (1999). *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Londres: Yale University Press.
- LINZ, J. J. (1967). *Del autoritarismo a la democracia*. *American Political Science Review*, 61, 1002-9. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184037/rev23\\_jlinz.pdf](http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184037/rev23_jlinz.pdf)
- LOCKE, J. (2010). *Segundo tratado sobre el gobierno*. Colonia Suiza: Aguilar.
- MÁIZ, R. (2006). «Federalismo plurinacional: una teoría política normativa». *Revista d' Estudis Autonomics i Federals*. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/REAF/article/view/253024/339772>
- MALAMUD, A. (2006). «Estado». En Aznar, L. (ed.), *Política cuestiones y problemas*, pags. 83-112. Buenos Aires: Emecé Editores. Disponible en <http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Andr%C3%A9s%20Malamud%20-%20Publica%C3%A7%C3%A3o%202007%20n%C2%BA5.pdf>
- MANENT, P. (2010). *Grandeza y miseria del liberalismo*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://www.fundacionfaes.org/file\\_upload/publication/pdf/20130423220912grandeza-y-miseria-del-liberalismo.pdf](http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423220912grandeza-y-miseria-del-liberalismo.pdf)

- MANN, M. (2011). «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados», 55-77. En *lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando del debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- MAQUIAVELO, N. (2007). *El príncipe*. Buenos Aires: Agebe.
- MARTÍNEZ, R., GARMENDIA, R., SOTO, E. (2012). «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina». *Política y Cultura*, (37), 35-64.
- MAYNTZ, R. (1985). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- MONTERO, A.P., SAMUELS, D. (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. Hellen Kellogg for International Studies
- MORE, E. (2014). *Sistemas económicos y modelos de economía moderna*. Bogota: Ed. Universidad Autónoma de Colombia.
- MUNCK, G. (2011). *Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina*. *Journal of Democracy en Español*, 3, 22-41.
- NOGUEIRA, H. (1993). *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile.
- NOGUEIRA, H. (2009). «Consideraciones sobre poder constituyente y reforma constitucional en la teoría y la práctica constitucional». *Revista Ius et Praxis*, vol. 15 (1). Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122009000100007](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122009000100007).
- O'DONNEL, G., SCHMITTER, P. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- OSTROM, V. (1987). «Construcción constitucional con particular referencia a sistemas federales». *Revista Libertas*, IV, 7. ESEADE.

- POLANYI, K. (1976). *El sistema económico como proceso institucionalizado*, en *Antropología y economía* de M. Goldelir, Barcelona, Anagrama, 162.
- PORRÚA, F. (2005). *Teoría del Estado*. México: Editorial Porrúa. Disponible en <http://www.jurisprudencia.ues.edu.sv/documentos/2013/Teoria%20Del%20Estado%20Francisco%20%20Perez%20en%20espacio%20de%20la%20unidad%20de%20investigacion.pdf>.
- PROUDHON, P. J. (2008). *El principio federativo*. Buenos Aires: Ediciones Anarres.
- RAGIN, C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative methods*. Berkeley: University of California.
- RAGIN, C. (1994). *Constructing social research*.
- RAGIN, C. (2000). «Introduction: Case of Whay is Case?». En Ragin, C. y Becker, H., *What is a Case: Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Nueva York: Cambridge University Press, pag. 1-17.
- RIVERA, A. (1998). «Thomas Hobbes: modernidad e historia de los conceptos políticos». *Res Pública*, vol. (1), pags. 183-198. Recuperado de <http://revistas.um.es/respublica/article/view/25891/25121>.
- RODRIGUEZ, A. (2001). *Historia de las ideas políticas*. Buenos Aires: A-Z Editora.
- RONDINELLI, D., NELLIS, J., CHEEMA, S. (1983). *Decentralization in Development in Countries a Review of Recent Experience*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
- SABINE, G. (2006). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SANTO TOMAS DE AQUINO (1945). *Tratado del gobierno de los príncipes*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob\\_princ.pdf](http://biblio3.url.edu.gt/Libros/gob_princ.pdf)
- SARTORI, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Ediciones Taurus.

- SARTORI, G. (2009). *La democracia en 3 lecciones*, Montevideo: Ediciones Taurus.
- SARTORI, G. (2010). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SINGER, A. (2000). *De Rousseau al federalista: en busca de un terreno común*. PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/filopol2/singer.pdf>
- TAJBAKHSI, K. (2000). *Political Decentralization and Creation of Local Government in Iran: Consolidation or Transformation of the Theocratic State?* PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128811/Kian%202000%20Iran.pdf>
- VON BEYME, K. (1977). *Teoría política contemporánea*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- VON MISES, L. (1983). *El cálculo económico en el sistema socialista*. Estudios Públicos N°10, Centro de Estudios Públicos (CEP). PDF [en línea]. [Consulta: 04 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://www.hacer.org/pdf/rev10\\_vonmises.pdf](http://www.hacer.org/pdf/rev10_vonmises.pdf)
- WEBER, M. (2006). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Buenos Aires: Terramar Ediciones.
- WITKER, J (1989). *Curso de derecho económico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- WOOLDRIGE, J. (2010). *Introducción a la econometría: Un enfoque moderno, cuarta edición*. México: Cengage Learning Editores.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1: POBLACIÓN AMÉRICA LATINA 1994 - 2015

Tabla 1 a) Población América Latina 1994 – 2015

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	34.558	34.994	35.420	35.834	36.242	36.648	37.057	37.472	37.889	38.309	38.729	39.145	39.559	39.970	40.382	40.799	41.223	41.656	42.095	42.538	42.980	43.417
Bolivia	7.418	7.566	7.717	7.871	8.026	8.183	8.340	8.496	8.653	8.810	8.968	9.125	9.283	9.441	9.600	9.759	9.918	10.078	10.239	10.400	10.562	10.725
Brasil	160.260	162.755	165.303	167.894	170.516	173.153	175.786	178.419	181.046	183.627	186.116	188.479	190.698	192.785	194.770	196.701	198.614	200.518	202.402	204.259	206.078	207.848
Chile	13.987	14.193	14.396	14.594	14.789	14.980	15.170	15.358	15.545	15.729	15.913	16.097	16.280	16.463	16.646	16.830	17.015	17.201	17.388	17.576	17.763	17.948
Colombia	36.823	37.441	38.049	38.645	39.234	39.819	40.404	40.989	41.572	42.152	42.724	43.286	43.836	44.375	44.902	45.416	45.918	46.406	46.881	47.342	47.791	48.229
Costa Rica	3.425	3.510	3.597	3.683	3.767	3.849	3.925	3.997	4.063	4.126	4.187	4.248	4.309	4.369	4.430	4.488	4.545	4.600	4.654	4.706	4.758	4.808
Ecuador	11.196	11.440	11.683	11.925	12.164	12.399	12.629	12.853	13.072	13.290	13.510	13.735	13.967	14.205	14.448	14.691	14.935	15.177	15.419	15.661	15.903	16.144
El Salvador	10.106	10.357	10.612	10.872	11.137	11.409	11.689	11.977	12.272	12.573	12.878	13.184	13.490	13.798	14.107	14.418	14.732	15.049	15.369	15.691	16.015	16.343
Guatemala	5.455	5.591	5.725	5.856	5.986	6.115	6.243	6.371	6.499	6.626	6.753	6.880	7.007	7.134	7.259	7.383	7.504	7.621	7.736	7.849	7.962	8.075
Honduras	92.663	94.426	96.182	97.926	99.632	101.267	102.809	104.240	105.578	106.888	108.258	109.748	111.383	113.139	114.973	116.816	118.618	120.365	122.071	123.740	125.386	127.017
México	4.520	4.612	4.701	4.787	4.870	4.950	5.027	5.101	5.172	5.241	5.310	5.379	5.450	5.522	5.595	5.667	5.738	5.808	5.877	5.946	6.014	6.082
Nicaragua	2.682	2.738	2.795	2.853	2.911	2.970	3.029	3.087	3.145	3.203	3.261	3.319	3.379	3.438	3.499	3.559	3.621	3.682	3.744	3.806	3.868	3.929
Panamá	23.619	24.038	24.441	24.827	25.200	25.561	25.915	26.261	26.601	26.938	27.273	27.610	27.950	28.293	28.642	29.002	29.374	29.760	30.159	30.565	30.973	31.377
Paraguay	4.651	4.760	4.871	4.980	5.089	5.197	5.303	5.407	5.509	5.608	5.704	5.795	5.883	5.966	6.047	6.128	6.210	6.294	6.379	6.466	6.553	6.639
Perú	5.528	5.588	5.643	5.692	5.736	5.776	5.812	5.845	5.874	5.901	5.925	5.947	5.968	5.986	6.004	6.021	6.038	6.055	6.072	6.090	6.108	6.127
Uruguay	3.201	3.224	3.248	3.271	3.292	3.309	3.321	3.327	3.328	3.326	3.324	3.326	3.331	3.340	3.351	3.363	3.374	3.386	3.397	3.408	3.420	3.432

Elaboración Propia, en base a datos Banco Mundial [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

## ANEXO 2 PRODUCTO INTERMO BRUTO AMERICA LATINA 1994 - 2015

Tabla 1 b) Producto Interno Bruto América Latina 1994 – 2015

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	277.427	269.533	284.430	307.500	319.339	308.528	306.094	292.599	260.721	283.761	309.384
Bolivia	10.875	11.383	11.880	12.468	13.096	13.151	13.481	13.708	14.049	14.430	15.032
Brasil	1.328.357	1.384.413	1.414.185	1.462.195	1.467.138	1.474.003	1.538.682	1.560.068	1.607.704	1.626.045	1.719.705
Chile	109.999	121.690	130.711	139.345	143.847	142.753	149.161	154.199	157.566	163.738	173.630
Colombia	174.809	183.904	187.684	194.122	195.229	187.021	192.491	195.721	200.622	208.483	219.601
Costa Rica	18.400	19.121	19.291	20.367	22.077	23.893	24.323	24.585	25.298	26.918	28.065
Ecuador	43.048	44.018	44.780	46.718	48.244	45.958	46.459	48.325	50.305	51.675	55.918
El Salvador	14.370	15.289	15.550	16.210	16.818	17.398	17.772	18.076	18.499	18.925	19.275
Guatemala	23.365	24.522	25.247	26.348	27.664	28.728	29.765	30.459	31.637	32.438	33.460
Honduras	8.747	9.104	9.430	9.900	10.188	9.995	10.570	10.858	11.265	11.777	12.511
México	710.360	666.552	700.901	748.366	786.012	815.541	869.293	869.008	875.716	887.891	925.271
Nicaragua	4.887	5.176	5.504	5.722	5.935	6.352	6.613	6.809	6.860	7.033	7.407
Panamá	12.923	13.150	13.519	14.393	15.450	16.055	16.491	16.585	16.955	17.668	18.997
Paraguay	13.103	13.997	14.218	14.821	14.831	14.628	14.290	14.171	14.167	14.780	15.379
Perú	70.290	75.500	77.613	82.640	82.316	83.547	85.798	86.328	91.036	94.827	99.529
Uruguay	26.324	25.942	27.390	28.772	30.078	29.222	28.801	27.826	24.756	25.294	28.284

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos CEPAL 2016



Tabla 1 b) Producto Interno Bruto América Latina 1994 – 2015 continuación.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	336.886	364.317	397.163	413.422	388.562	428.792	455.152	450.359	460.729	448.941	459.591
Bolivia	15.697	16.450	17.201	18.258	18.871	19.650	20.672	21.731	23.208	24.475	25.662
Brasil	1.774.772	1.845.088	1.957.083	2.056.781	2.054.193	2.208.837	2.295.185	2.339.207	2.409.701	2.412.211	2.318.135
Chile	183.283	191.695	200.514	207.857	205.703	217.538	230.242	242.806	252.462	257.199	262.513
Colombia	229.937	245.337	262.267	271.569	276.054	287.018	305.931	318.303	333.817	348.458	359.197
Costa Rica	29.717	32.326	34.891	35.844	35.480	37.238	38.920	40.931	41.770	43.007	44.581
Ecuador	58.876	61.469	62.815	66.808	67.187	69.555	75.028	79.261	82.870	85.916	86.165
El Salvador	19.962	20.743	21.539	21.813	21.130	21.418	21.893	22.305	22.717	23.041	23.606
Guatemala	34.551	36.410	38.705	39.975	40.185	41.338	43.059	44.338	45.977	47.896	49.883
Honduras	13.268	14.140	15.015	15.650	15.270	15.839	16.447	17.126	17.604	18.147	18.808
México	953.728	1.001.189	1.033.476	1.047.737	998.036	1.049.925	1.091.077	1.135.145	1.151.146	1.176.768	1.206.155
Nicaragua	7.724	8.044	8.470	8.711	8.471	8.741	9.286	9.805	10.250	10.718	11.246
Panamá	20.363	22.100	24.777	26.910	27.340	28.917	32.332	35.316	37.655	39.935	42.242
Paraguay	15.707	16.462	17.355	18.459	17.727	20.048	20.918	20.659	23.559	24.671	25.404
Perú	105.785	113.749	123.439	134.704	136.181	147.528	156.862	166.493	176.373	180.573	186.447
Uruguay	30.158	31.394	33.447	35.847	37.369	40.285	42.364	43.863	45.897	47.384	47.849

Fuente: Elaboración Propia, en base a datos CEPAL 2016

### **ANEXO 3. FILE DO\_STATA 14**

Regresión MCO y Correlación

#### **1.- Descentralización Política, Sistema Económico y Régimen Político**

```
regress dpol s_econ regpol
```

```
corre dpol s_econ regpol
```

#### **2.- Descentralización Política, Sistema Económico, Régimen Político, Población y Producto Interno Bruto.**

```
regress dpol s_econ regpol pob pib
```

```
corre dpol s_econ regpol pob pib
```

#### **3.- Descentralización Política, Sistema Económico, Dummy Régimen Político.**

```
regress dpol s_econ dregpol
```

```
corre dpol s_econ dregpol
```

#### **4.- Descentralización Política, Sistema Económico, Dummy Régimen Político, Población y Producto Interno Bruto**

```
regress dpol s_econ dregpol pob pib
```

```
corre dpol s_econ dregpol pob pib
```

Regresión Análisis de Panel y Efecto Fijo 16 unidades de análisis

```
xtset id_pais year
```

#### **5.- Descentralización Política, Sistema Económico, Población y Producto Interno Bruto**

```
xtreg dpol s_econ regpol pob pib , fe
```

#### **6.- Descentralización Política, Sistema Económico, Dummy Régimen Político, Población y Producto Interno Bruto**

```
xtreg dpol s_econ dregpol pob pib , fe
```

#### **7.- Genera nueva variable interacción sistema económico y Dummy régimen político**

```
generate SExRP = s_econ*dregpol
```

#### **8.- Descentralización Política, Sistema Económico, Dummy Régimen Político, variable Interacción Sistema Económico y Dummy Régimen Político, Población y Producto Interno Bruto**

```
xtreg dpol s_econ dregpol SExRP pob pib, fe
```